

Lässt sich Integration

Integrationsindikatoren zeigen an, wie und wo Migrantinnen und Migranten einen Platz in der Gesellschaft finden. Die Migrations- und Integrationspolitik eines Landes hat aber einen starken Einfluss auf die Auswahl und Interpretation von Integrationsindikatoren. Dies zeigen die Beispiele der Niederlande, Kanadas und der Schweiz.

Bei Integrationsprozessen geht es – vereinfacht gesagt – darum, einen Platz in einer Gesellschaft zu finden und als deren Mitglied anerkannt zu werden. Integrationsprozesse sind nicht spezifisch für Zugewanderte. Aber zwei Fragen stellen sich hier besonders: Welchen Einfluss hat die Herkunft aus einem andern sozialen und kulturellen Kontext auf den Integrationsverlauf? Welchen Einfluss hat die Erfahrung der Migration – der Wechsel des Wohnortes und gesellschaftlichen Bezugssystems – auf die Integration?

Einheimische erwarten in der Regel, dass sich Neuankömmlinge rasch zurechtfinden und ihr Leben autonom gestalten. Im Verständnis des liberalen Rechtsstaates gilt andererseits, dass grundsätzlich alle Einwohner dieselben Chancen zur Teilhabe am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben haben sollen. Die Befähigung zur autonomen Lebensführung sowie die Gewährleistung von Chancengleichheit, unter Berücksichtigung des sozialen und kulturellen Hintergrundes und der Erfahrungen der Migration, sind die obersten Ziele der Integrationspolitik.

Integrationsindikatoren informieren darüber, wie und wo Migranten und Migrantinnen einen Platz in der Gesellschaft finden. Sie geben Antwort auf Fragen wie: Welche Ausgangsposition haben Zugewanderte? Welche Chancen und Möglichkeiten stehen ihnen offen und wie nutzen sie diese? Wo bestehen Schwierigkeiten und Barrieren? Wie gestalten sich die Beziehungen zwischen zugewanderter und einheimischer Bevölkerung? Unter welchen Bedingungen werden Autonomie, Partizipation und Chancengleichheit Wirklichkeit?

Anforderungen an Integrationsindikatoren

Integration ist ein dynamischer, interaktiver Prozess, der nicht nur von den Mitgliedern der Aufnahmegesellschaft, sondern von den einzelnen Migrantinnen und Migranten mitgestaltet wird. Daraus ergeben sich konkrete Anforderungen an Integrationsindikatoren, aber auch einige Aussagen zu ihren Grenzen.

■ Integrationsindikatoren müssen nach Alter, Geschlecht, Herkunft, individuellen und sozialen Ressourcen sowie Motiven der Migration unterscheiden. Diese Informationen sind aber – mit Ausnahme der demografischen Grunddaten – in vielen statistischen Erhebungen nicht oder nicht in der nötigen Qualität erfasst, und es muss auf Annäherungen zurückgegriffen werden.

■ Integration als Prozess der Orientierung und Anpassung hat eine ausgeprägte zeitliche Dimension. Integrationsindikatoren müssen daher nach dem Ankunftszeitpunkt und nach der Aufenthaltsdauer von Zugewanderten unterscheiden. Die Stellung und das Befinden der «zweiten und dritten Generation» sind der eigentliche Test für den Erfolg von Integration. Allerdings ist es oft schwierig, die Nachkommen von Migran-

messen?

tinnen und Migranten in den statistischen Daten zu erkennen, zumal dann, wenn sie die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes angenommen haben.

Integrationsindikatoren müssen zwischen den verschiedenen Dimensionen des Integrationsprozesses unterscheiden (Heiniger 2001). Rechtlich-politische Indikatoren zeigen die Rechtsstellung der Zugewanderten und ihre Beteiligung am politischen Leben. Die strukturellen Indikatoren beziehen sich auf die «harten Fakten», wie Erwerbsbeteiligung, Ausbildung, Wohnen, Einkommen, Gesundheit und Bezug von Sozialleistungen. Die soziokulturellen Indikatoren kennzeichnen die kulturellen und sozialen Beziehungen (Sprache, Familie, soziale Partizipation, Kriminalität und Gewalt) sowie subjektive Werte und Einstellungen (kulturelle und religiöse Identität, Geschlechterrollen, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus usw.).

Gleiches mit Gleichem vergleichen und darüber diskutieren

Bei der Beschreibung von Integrationsprozessen werden verschiedene Bevölkerungsgruppen miteinander verglichen: die Einheimischen mit der Migrationsbevölkerung, verschiedene Migrantengruppen untereinander, die «erste Generation» mit der «zweiten Generation» usw. Alle diese Gruppen haben aber eine je verschiedene soziodemografische Zusammensetzung. Bei der Suche nach Erklärungsfaktoren für unterschiedliche Integrationsverläufe ist es zentral, durch Standardisierung jene Faktoren auszuschalten, die den Vergleich von Gruppen verfälschen können.

Ein gutes Beispiel hierfür bietet die Statistik der Strafurteile, die häufig als Beleg für Integrationsprobleme von Zugewanderten herangezogen wird. Die schweizerische Strafurteilsstatistik zeigt,

dass gegen 50% aller Strafurteile Ausländer betreffen. Das ist 2.5 Mal mehr als der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der Wohnbevölkerung. Für einen Vergleich mit der schweizerischen Bevölkerung müssen die Daten aber standardisiert werden nach Wohnsitz (die Mehrheit der ausländischen Verurteilten hat keinen Wohnsitz in der Schweiz), Straftatbeständen (Vergehen gegen das Ausländerrecht können von Schweizern nicht begangen werden), Alter und Geschlecht (junge Männer werden überdurchschnittlich häufig straffällig und sind in der ausländischen Wohnbevölkerung übervertreten).

Nach dieser Standardisierung liegt die Straffälligkeit der ausländischen Männer (ohne Asylsuchende) im Durchschnitt noch um 30% höher als bei den Schweizern, bei den über 30-jährigen Männern beträgt die Differenz 10–15%. Die Straffälligkeit der ausländischen Frauen jedoch liegt 20% tiefer als jene der Schweizerinnen (vgl. Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität, 2001; aktuelle Indikatoren werden gegenwärtig vom Bundesamt für Statistik berechnet). Wenn (aufgrund anderer Daten) zusätzlich nach Bildung, sozialem Status und Wohnumfeld standardisiert wird, verschwinden die höheren Kriminalitätsraten bei den jugendlichen ausländischen Männern ganz (Eisner 2006). Mit anderen Worten: Die wichtigsten Erklärungsfaktoren für die höhere Straffälligkeit sind bei Bildungsstand und sozialem Status sowie bei Problemen der strukturellen Integration zu suchen – und nicht bei der Nationalität oder ethnischen Zugehörigkeit.

Auch standardisierte Indikatoren beziehen sich immer auf Durchschnittswerte, d.h. sie zeigen positive oder negative Abweichungen im Vergleich zu einer Referenzbevölkerung auf (in der Regel Schweizerinnen und Schweizer oder eine spezielle Migrantengruppe). Die Frage, ob diese Abweichungen «normal» sind, ob die Trends zu Beunruhigung oder Zuversicht Anlass geben, kann aufgrund statistischer Indikatoren alleine nicht beantwortet werden. Dies erfordert eine öffentliche Diskussion und Meinungsbildung, welche die wichtigsten politischen und gesellschaftlichen Akteure (einschliesslich der Zugewanderten selber) einbeziehen muss.

Integrationsmonitoring auf Registerbasis

Die Migrations- und Integrationspolitik eines Landes hat einen starken Einfluss auf die Auswahl und Interpretation von Integrationsindikatoren. Seit 2004 veröffentlichen das niederländische Statistische Amt und das Justizministerium jährlich einen Integrationsmonitor (Bijl et al. 2005). Dieser fusst auf der sozialstatistischen Datenbank des Statistischen Amtes, die für alle

Bewohner der *Niederlande* Informationen über Demografie, Ausbildung, Erwerbstätigkeit, Sozialleistungen und Einkommen enthält. Die Angaben stammen aus verschiedenen Verwaltungsregistern und werden jährlich nachgeführt.

Da in den Niederlanden die Einbürgerungsquote in der Vergangenheit sehr hoch war, ist die Staatsangehörigkeit kein brauchbares Merkmal, um Migranten und Migrantinnen und ihre Nachkommen zu identifizieren. Die Bevölkerung wird vielmehr aufgrund der geografischen Herkunft (bei der «zweiten Generation» jener der Eltern) unterteilt in «autochthone Niederländer», «westliche ethnische Minoritäten» und «nicht-westliche ethnische Minoritäten».

Die Ergebnisse des niederländischen Integrationsmonitorings zeigen, dass sich der Grad der Integration nach Herkunft sowie nach Generationen stark unterscheidet. Auffallend ist bei einzelnen Gruppen die ausgeprägte kumulative Benachteiligung im Bildungs-, Erwerbs- und Sozialsystem, die zu Randständigkeit und sozialer Isolierung führt. Die Indikatoren zeigen aber auch, dass Alter und (vor allem) Geschlecht Schlüsselfaktoren der Integration sind, ebenso die Beherrschung der Landessprache, der Grad der ethnischen Durchmischung im Wohnumfeld und – in Bezug auf die «zweite Generation» – der sozioökonomische Status der Eltern.

Die Indikatoren beschränken sich im Wesentlichen auf die strukturelle Integration. Die soziokulturelle Integration lässt sich aufgrund von Registerdaten kaum erfassen, und kein einziger Indikator bezieht sich auf Einstellungen und Werthaltungen. Daher sind auch die Konzepte des «autochthonen Niederländers» bzw. der «westlichen» und «nicht-westlichen ethnischen Minorität» sehr problematisch. Ohne Bezug auf die subjektive Wahrnehmung und die faktische Mehrheits- bzw. Minderheitsposition der Betroffenen werden sie über die Generationen hinweg zur Klassierung der niederländischen Bevölkerung verwendet. Dieses Vorgehen verdeckt die Dynamik des Integrationsprozesses und leistet einer künstlichen Ethnisierung der Integrationsdebatte in der Öffentlichkeit Vorschub.

70 Immigration, Bürgerschaft und kulturelle Vielfalt

In der Einwanderungsgesellschaft *Kanadas* ist der Blickwinkel ein anderer. Integrationsindikatoren sind hier nicht in erster Linie problemorientiert. Sie sollen mithelfen, die Integration von Neuankömmlingen möglichst erfolgreich zu gestalten. Dazu gehören die Verwirklichung von Chancengleichheit und der Zugang zur

Bürgerschaft einerseits, die Bewahrung der kulturellen Identität andererseits. Aus längerfristiger Sicht verschmilzt der Weg des Neuankömmlings mit der Entwicklung der kanadischen Gesellschaft selbst, die sich grundsätzlich als kulturell vielfältig, aber auch als solidarisch versteht. Die soziokulturelle Dimension und das Verständnis der Faktoren, die Zugehörigkeit und Bürgersinn unter den Bedingungen kultureller Vielfalt sicherstellen, sind zentrale Bereiche des kanadischen Integrationsmonitorings. Aus den Erkenntnissen über unterschiedliche Integrationsverläufe werden nicht nur Rückschlüsse auf Integrationsmassnahmen, sondern auch auf die Immigrationspolitik und die Selektionskriterien für Neuzuwanderer gezogen.

Das statistische Amt Kanadas führt im Auftrag der Immigrationsbehörde eine Datenbank, welche seit 1980 die soziodemografischen Daten (einschliesslich Sprachkenntnisse) der Neuzuzüger mit Daten der Steuerbehörden verknüpft. Dadurch können die strukturelle Integration im Arbeitsmarkt, aber auch der Bezug von Sozialleistungen und die interne Migration im Längsschnitt verfolgt werden. Die wichtigsten Informationen über kulturelle Vielfalt und Integration stammen aus den regelmässigen kanadischen Volkszählungen und den Stichprobenerhebungen der öffentlichen Statistik, welche die multikulturelle Realität unter verschiedenen Gesichtspunkten abbilden: geografische Herkunft, Sprache, Religion, Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe, familiäre und soziale Netze usw. Die Staatsangehörigkeit spielt nur eine untergeordnete Rolle. Seit 2001 wird eine Stichprobe von Immigranten während der ersten vier Jahre nach der Einreise verfolgt, um die Faktoren zu identifizieren, die Integration erleichtern bzw. behindern.

Von Ausländer- zu Integrationsindikatoren

In der *Schweiz* galt das Interesse bis in die 1990-er Jahre hinein vor allem den demografischen und arbeitsmarktlichen Auswirkungen der Migration sowie den ausländerrechtlichen Steuerungsmechanismen. Migranten und Migrantinnen wurden in erster Linie als ausländische Staatsangehörige (mit unterschiedlichen Aufenthaltsbewilligungen) wahrgenommen. Noch immer ist die Unterscheidung Schweizer-Ausländer das dominante Gliederungskriterium der öffentlichen Statistik. Dies zeigt sowohl die jährliche Publikation des Bundesamtes für Statistik «Ausländer- und Ausländerinnen in der Schweiz» (BFS 2005) wie auch der Bericht des Bundesamtes für Migration über «Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern» (BFM 2006), welcher die vielfältige und doch unvollständige und heterogene Datenlage sehr gut zusammenfasst.

Die Unterscheidung Schweizer-Ausländer hat heute aber sehr viel an Trennschärfe verloren. Der grösste Teil der ausländischen Staatsangehörigen ist seit langem in der Schweiz niedergelassen oder hier geboren. Die Rechtsstellung der Schweizer und der EU-Bürger hat sich angeglichen. Auf der anderen Seite haben sich viele Zugewanderte der «ersten und zweiten Generation» eingebürgert (häufig mit Doppelbürgerschaften).

Werner Haug ist Vizedirektor des Bundesamtes für Statistik und Leiter der Abteilung Bevölkerungsstudien und Haushaltssurveys. Er war Präsident der Expertengruppe des NFP 39 «Migration und interkulturelle Beziehungen».

L'intégration est-elle mesurable?

Les indicateurs d'intégration montrent comment et où les migrants se font une place dans la société. Ces indicateurs répondent à des questions telles que: Quelle est la situation de départ des immigrés? Quelles sont leurs chances et leurs possibilités et comment les mettent-ils à profit? Dans quels domaines existe-t-il des difficultés et des obstacles? Les indicateurs d'intégration doivent, bien sûr, être étudiés conceptuellement jusqu'au bout et offrir une comparaison de groupes méthodiquement correcte. D'ailleurs, la politique de migration et d'intégration d'une nation a une forte influence sur le choix et l'interprétation des indicateurs d'intégration. «Le monitoring d'intégration» des Pays-Bas, par exemple, est axé sur la reconnaissance de problèmes d'intégration à long terme de certains groupes de personnes. Au Canada, par contre, les indicateurs sont censés aider à garantir une intégration réussie des nouveaux venus en leur offrant l'égalité des chances, la citoyenneté et une diversité culturelle. En Suisse, les indicateurs d'intégration se situent encore et toujours le long d'une ligne de partage entre les ressortissants suisses et les ressortissants étrangers et un «monitoring» proprement dit d'intégration n'est qu'en voie d'élaboration.



Seit Mitte der 1990-er Jahre hat sich daher die statistische Berichterstattung verändert. Einerseits ist der Blick über den Arbeitsmarkt hinaus ausgeweitet worden auf die Integration von Ausländerinnen und Ausländern im Bildungs-, Sozial-, Gesundheits- und Strafrechtssystem. Gleichzeitig hat die schweizerische Statistik damit begonnen, der Aufenthaltsdauer und dem Migrationsstatus vermehrt Beachtung zu schenken und auch Informationen zur «zweiten Generation» zu erheben (so insbesondere in der Volkszählung 2000 und in der jährlichen Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung). Bei Erhebungen im Bildungsbereich (wie z.B. PISA) gehört die Ermittlung des Migrationshintergrunds heute bereits zum Standard, um die Integration ins Bildungssystem unabhängig von der Staatsangehörigkeit beurteilen zu können.

In Zukunft sollen auch in der Schweiz vermehrt Registerinformationen ausgewertet und verknüpft werden, um die strukturelle Integration zu verfolgen. Durch den Ausbau der Stichprobenerhebungen im Rahmen der Volkszählung 2010 soll die sozio-kulturelle Dimension der Integration besser erschlossen werden. Auf pragmatische Weise wird so der Weg zu einer eigentlichen Integrationsberichterstattung geöffnet, welche bis heute erst in Ansätzen besteht.

Dabei soll eine pluralistische und offene Sicht auf die verschiedenen Dimensionen des Integrationsprozesses gewährleistet bleiben. Keineswegs steht zur Diskussion, die vereinfachende Unterscheidung Schweizer-Ausländer durch konstruierte ethnische Kategorien (wie z.B. im niederländischen Integrationsmonitoring) zu ersetzen. Staatsangehörigkeit und Ethnizität sollen vielmehr, statt als vorgegebene Gliederungsmerkmale, als Elemente des Integrationsprozesses selber verstanden und in ihren Veränderungen und Auswirkungen beschrieben werden.

Bibliographie

- Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK), 2001, Schlussbericht vom 5. März 2001. Bern: KKJPD und EJPD.
- Bijl R.V. et al., 2005, The integration monitor 2005. The social integration of migrants monitored over time: trends and cohort analysis. The Hague: Centraal Bureau voor de Statistiek, Justitie.
- Bundesamt für Migration, 2006, Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Provisorische Fassung, April 2006. Bern: BFM.
- Bundesamt für Statistik, 2005, Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Neuenburg: BFS.
- Eisner, Manuel, 2006, Prävention von Jugendgewalt. Wege zu einer evidenzbasierten Präventionspolitik. Bern: Eidgenössische Ausländerkommission.
- Heiniger, Marcel, 2001, Indikatoren der Integration von Migranten/-innen in der Schweiz. In: Demos Nr. 4: Neuenburg, Bundesamt für Statistik (BFS).