

Den Ausländer nicht assimilieren, sondern «eingliedern»

Die EKA wurde 1970 eingesetzt, um bei der Bewältigung des «Ausländerproblems» mitzuhelfen. Heute verwaltet sie den Integrationskredit des Bundes. Ein Streifzug durch das Archiv zeigt, welche Art der Eingliederung, bzw. der Integration die Kommission in Konzepten, Begriffsklärungen und Handbüchern durch die Jahrzehnte entwickelt und empfohlen hat.

Die EKA, die in ihren ersten Jahren «Konsultativkommission für das Ausländerproblem» hiess, wurde vom Bundesrat eingesetzt, um in Zeiten von Überfremdungsdiskussionen und -initiativen fachliche und sachliche Beratung für einen emotionell geführten politischen Diskurs zu erhalten. Fünf Wochen nach der Ablehnung der zweiten Überfremdungsinitiative, welche die Zahl der Ausländer auf 10 Prozent der Schweizer Bevölkerung limitieren wollte, wurde die EKA im Juli 1970 eingesetzt. Sie sollte laut Auftrag des Bundesrats Massnahmen vorschlagen, um «das Zusammenleben zwischen Ausländern und Schweizern zu erleichtern». Dazu hatte sie sich unter anderem mit dem «Studium der sozialen Probleme der ausländischen Arbeitskräfte zu befassen, insbesondere mit der sozialen Betreuung, der Anpassung an unsere Arbeits- und Lebensbedingungen, der Assimilation und Einbürgerung».

Während im Auftrag des Bundesrates von Assimilation die Rede ist, verzichtet die Kommission auf diesen damals geläufigen Begriff. Sie postulierte als Ziel für ein besseres Zusammenleben die *Eingliederung der Ausländer*:

«Unter Eingliederung verstehen wir die Aufnahme der Ausländer in unsere Gemeinschaft im Bereiche der menschlichen und gesellschaftlichen Beziehungen. Der Ausländer soll ein ebenbürtiges Mitglied unserer Gesellschaft werden, sich bei uns heimisch fühlen und an unserem Gesellschaftsleben teilnehmen können. Dabei soll er seine angestammte kulturelle Eigenart nicht verlieren und seine Staatszugehörigkeit nicht aufgeben müssen.»

Der Assimilierung, welche die politische Debatte in den sechziger Jahren dominiert hatte (siehe auch Artikel «Er kann assimiliert sein und trotzdem Olivenöl verwenden» auf Seite 28), steht die Kommission von Beginn weg skeptisch gegenüber: «Die gesellschaftliche Eingliederung kann die Vorstufe zur Assimilierung sein, worunter die Annäherung und Angleichung des Ausländers an die Kultur der Schweiz durch die allmähliche Übernahme unserer Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuche, Wertvorstellungen sowie unserer Denkweise zu verstehen sind. Die Assimilierung wie – auf politischem Boden – die Einbürgerung der Ausländer sollen so wenig erzwungen werden, wie es unklug wäre, sie aus irgendwelchen Gründen und unter Zuhilfenahme entsprechender Massnahmen bewusst zu verhin-

dem. Das Hineinwachsen der Ausländer in unsere Gesellschaft und unseren Staat hat organisch zu geschehen. Es soll sich dabei um die natürliche, wenn auch nicht zwangsläufige, Folge der Eingliederung handeln» (EKA Information Nr. 3, 1976).

Drei Phasen zur Eingliederung

1973 erschien die erste Publikation der EKA: das «Konzept zum Ausländerproblem». Darin werden die Ursachen der «gegenwärtig zwischen der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung bestehenden Spannungen» analysiert und «Grundsätze für die Eingliederung der Ausländer und die Information» aufgelistet. Dabei ist von drei Phasen der Eingliederung die Rede: 1. *Vorbereitung der Auswanderung* (Potentielle Zuwanderer sollten vorher gut über die Schweiz informiert werden), 2. *Anpassung* (Einreihung in die Rechts- und Sozialordnung, Übernahme der Lebensweise), 3. *Eingliederung* (Beziehung zur schweizerischen Bevölkerung aufnehmen, am Gesellschaftsleben beteiligen). Auffallend ist die Darstellung des Ausländerproblems als ein Problem *gesamtgesellschaftlicher Natur*. Die Eingliederung wird nicht zum alleinigen Thema der Zugewanderten gemacht. Die ganze Gesellschaft sei gefordert. Eine fast identische Formulierung findet sich 30 Jahre später – im zweiten Förderprogramm des Bundes. Die Einleitung ist überschrieben mit: «Integration – eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe».

Das Konzept von 1973 enthält detaillierte Angaben, wie diese Anpassung und Eingliederung erleichtert werden kann, mit Aufgaben für den Ausländer wie für die schweizerische Bevölkerung. Eine grosse Rolle spielt in den Papieren der Kommission die Information. Bereits an der ersten Plenarversammlung 1970 wird die Forderung erhoben, Ausländer müssten «gleich nach ihrer Ankunft und wenigstens während der ersten Zeit ihres Aufenthaltes in der Schweiz besser über unsere Lebensverhältnisse informiert und beraten werden» (aus einem Brief an Bundesrat Ludwig von Moos, Dezember 1971). Als vordringlich wird von der Kommission «die Aufklärung der schweizerischen Bevölkerung über die Ursachen der (...) Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte und ihrer Familien» betrachtet. Es sei nötig, «unsere Mitbürger aufzufordern, die menschlichen Beziehungen zu den Ausländern zu fördern, um schliesslich ein harmonisches Zusammenleben zu gewährleisten». Bereits 1970 empfiehlt die Kommission, in den Städten und in jedem Kanton eine Koordinationskommission für Ausländerfragen einzusetzen. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement unterstützt 1974 diese Empfehlung offiziell gegenüber den Kantonen, aber es wird bis 2006 dauern, bis eine solche Forderung in der Integrationsverordnung verankert ist.

Die EKA hat in ihrer über 35-jährigen Tätigkeit zahlreiche Analysen gemacht, Berichte erstellt und Empfehlungen herausgegeben. In den ersten Jahren standen Fragen nach dem «ausgewogenen» zahlenmässigen Verhältnis, nach den Ursachen des Ausländerproblems im Vordergrund. Dazu gehörten auch fremdenfeindliche Strömungen und rezessionsbedingte Ängste. Im 1976 erschienenen Bericht über «Menschliche Probleme der ausländischen

Non à l'assimilation, oui à l'intégration

La CFE a été créée en 1970 dans le but de mener à bien le «problème des étrangers». Aujourd'hui elle gère le crédit d'intégration de la Confédération. Un passage obligé à l'archive confirme que la commission a développé et recommandé durant des décennies l'intégration dans des concepts, manuels et rapports. Alors que dans les années 1970 la notion d'«assimilation» dominait encore dans les débats politiques, la CFE, elle, favorisait déjà l'intégration des étrangers dans un concept d'intégration qui aboutissait plus tard à un processus d'intégration.

Arbeitskräfte und ihrer Familienangehörigen» heisst es dazu: «Die seit mehreren Jahren anhaltenden politischen Auseinandersetzungen über das Ausländerproblem bewirken bei den in der Schweiz wohnhaften Ausländern eine beträchtliche Unsicherheit und das Gefühl einer Abneigung vieler Schweizer ihnen gegenüber. Selbst der zum Bleiben Entschlossene muss damit rechnen, eines Tages unser Land verlassen zu müssen. Unter solchen Umständen haben die Ausländer Mühe, den Anschluss an die schweizerische Gesellschaft zu suchen und zu finden. Wie sollen sie zur Einsicht gelangen, dass sie ein Interesse an einem harmonischen Zusammenleben mit den Schweizern hätten?»

Handbuch «Ausländer in der Gemeinde»

Ein wichtiger Beitrag der EKA zum «harmonischen Zusammenleben» ist zweifellos das Handbuch «*Ausländer in der Gemeinde*», das in Zusammenarbeit mit diversen Verbänden und Kontaktstellen entstand: «Da, wo die Menschen wohnen und leben, auf Gemeindeebene, sind die besten Voraussetzungen vorhanden, um das gegenseitige Verständnis zwischen Schweizern und Ausländern zu fördern» (EKA-Präsident und Bundesrichter Rolf Raschein, Mai 1979 bei der Vorstellung des Handbuchs). Es war als Arbeitsinstrument für den «Verantwortlichen für Ausländerfragen» und andere Gemeindeverantwortliche gedacht und enthielt unter anderem praktische Anregungen für die Eingliederungsarbeit. Zum Beispiel sollten ausländische Familien ermuntert werden, ihre Kinder in den zweijährigen Kindergarten zu schicken, damit ihre Einschulung erleichtert werden kann. Den Ortsfeuerwehren wird empfohlen, Ausländer aufzunehmen.

Im Stichwortverzeichnis der ersten Ausgabe von 1979 taucht der Begriff Integration auf: «Der Begriff <Integration> gibt im deutschen Sprachgebiet sehr oft Anlass zu Missverständnissen.

Um diesen entgegenzuwirken, verzichteten die EKA und die zuständigen Behörden seit Jahren grundsätzlich auf seine Verwendung und brauchen an dessen Stelle den Begriff Eingliederung.»

Die aus dem Jahr 1973 bereits bekannte Definition der Eingliederung wird um zwei wichtige Punkte ergänzt, um Partizipation und Rechtsstellung:

■ «Dem Ausländer soll ermöglicht werden, Beziehungen zur Schweizerbevölkerung aufzunehmen und sich an unserem Gesellschaftsleben zu beteiligen.»

■ «Zwischen der Eingliederung und der Rechtsstellung der Ausländer bzw. der Sicherheit des Aufenthaltes besteht ein enger Zusammenhang. Die zuständigen Behörden sind bestrebt, die persönliche, familiäre und berufliche Rechtsstellung der in der Schweiz zugelassenen Ausländer schrittweise zu verbessern und der wirtschaftlich bedingten Verunsicherung nach Möglichkeit entgegenzuwirken. Darüber hinaus sind gezielte Förderungsmassnahmen menschlicher und sozialer Art unerlässlich.»

1989 wird das Handbuch in der überarbeiteten zweiten Auflage publiziert. Nun hat der Begriff «Eingliederung» ausgedient. Das Konzept bleibt das gleiche, wird aber mit «Integration» überschrieben und erhält eine neue Ergänzung, die Öffnung:

■ «Der Integrationsprozess verlangt die Bereitschaft sowohl des Einheimischen wie des Einwanderers, sich gegenüber dem anderen zu öffnen und ihn als solchen zu akzeptieren. Je häufiger und vielfältiger es zu zwischenmenschlichen Kontakten unter ihnen am Arbeitsplatz und in der Freizeit kommt, desto grösser sind die Aussichten auf eine erfolgreiche Integration.»

In der zweiten Handbuch-Auflage wird unmissverständlich der Begriff Assimilation oder Assimilierung beerdigt: «Assimilation selber kann nicht Inhalt einer integrationspolitischen Zielsetzung sein; selbst nicht im Fall der hier aufwachsenden Kinder. Sie widerspricht dem Integrationsverständnis der Schweiz.»

In den neunziger Jahren war klar geworden: Die meisten ausländischen Arbeitskräfte kehren nicht zurück, sondern bleiben mit ihren Familien hier. Auch die Amtssprache änderte sich: 1993 verlor die EKA das «Problem» in ihrem Namen. Nachdem sie 1986 von einer «Eidg. Kommission für das Ausländerproblem» zur «Eidg. Kommission für Ausländerprobleme» umbenannt worden war, heisst sie seit 1993 «Eidgenössische Ausländerkommission». Geändert hat sich auch der politische Ton, wie ein Ausschnitt aus dem Editorial von Präsident Fulvio Caccia im EKA-Magazin rondo von 1996 zeigt: «Integrationspolitisch stehen wir vor einer wichtigen Weichenstellung. Die Erkenntnis scheint sich allmählich durchzusetzen, dass die Integration der ausländischen Mitmenschen in unsere Gesellschaft weniger mit Fürsorge als vielmehr mit der Wahrung gesellschafts- und

staatspolitischer Interessen zu tun hat». Im Januar 1997 fand die erste nationale Integrationskonferenz mit über 300 Besuchern statt: «Integration darf natürlich weder als absolute Toleranz der Einheimischen noch als totale Unterordnung der Zugewanderten verstanden werden. Verlangt sind Aufnahmebereitschaft von den einen sowie Wille und Fähigkeit zur Anpassung von den anderen. Die Verantwortung liegt also gleichzeitig bei der ausländischen Bevölkerung und bei der Schweiz» (aus der Rede des Präsidenten).

Querschnittsaufgabe und Lernprozess

Dieser Grundsatz prägt auch den Integrationsbericht, der von der EKA 1999 vorgelegt wird. Darin wird zwar explizit auf eine «begriffliche Auseinandersetzung» zu Integration verzichtet, der Bericht listet aber «zentrale Grundsätze und Zielsetzungen einer pragmatischen Integrationspolitik» auf. Dazu gehören:

- Integration ist eine Querschnittsaufgabe, die sowohl den Staat wie die Zivilgesellschaft fordert.
- Integration als zweiseitiger Prozess
- Integration als nie endender Lernprozess, der zwischenmenschliche Beziehungen und Partizipationsmöglichkeiten voraussetzt
- Chancengleichheit, Partizipation und Aufenthaltssicherheit als Triebkräfte jeder Integration

Gestützt auch auf die Erkenntnis, dass Integration nicht von selbst eintritt, sondern dass Integrationsprozesse unterstützt und begleitet werden können und müssen – auch durch den Staat (Prioritätenordnung 2003–2007), werden seit 2001 konkrete Integrationsprojekte vom Bund unterstützt. Am konkreten Projektgesuch wird seither im Projektausschuss der EKA und im EKA-Sekretariat die Frage der Integration tagtäglich behandelt. In der bereits erwähnten Prioritätenordnung ist eine weitere Begriffsklärung zu finden: Integration steht für die Möglichkeit und die Befähigung einer Person, sich in ihrer konkreten, sich ständig verändernden sozialen Umgebung selbständig zu bewegen. Und Integration bedeutet chancengleiche Partizipation aller Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz an den gesellschaftlichen Ressourcen und Prozessen.

Vom Bund vor 36 Jahren gerufen, um eine Hilfestellung «im Ausländerproblem» zu geben, hat die EKA auf dem langen, aber doch ziemlich geradlinigen Weg zur «chancengleichen Partizipation» manche Frage nach der Eingliederung, bzw. der Integration beantworten können.