

## Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus

Die Reihe «Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus» begründet eine Publikationsplattform für die wissenschaftliche Forschung zu Fragen der kulturellen Verschiedenheit und deren Folgen auf die gesellschaftliche Dynamik. Herausgegeben im Auftrag des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM), publiziert die Reihe hochstehende Arbeiten, die über angewandte Forschung auch die Grundlagendiskussion vorantreiben. Dank ihrer mehrsprachigen Ausrichtung und dank ihrer interdisziplinären Sensibilität soll die Reihe als Brückenkopf zwischen verschiedenen Forschungstraditionen und Disziplinen dienen.

### *Präsident des Herausgeberzins*

Hans-Rudolf Wicker, Ethnologisches Institut der Universität Bern

### *Herausgeberzins*

Gérald Arletraz, Schweizerisches Bundesarchiv, Bern

Pierre Centlivres, Institut d'ethnologie de l'Université de Neuchâtel

Yves Fickeliger, Département d'économie politique de l'Université de Genève

Christian Giordano, Séminaire d'ethnologie de l'Université de Fribourg

François Hainard, Institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel

Thomas Junghans, Institut für Tropenhygiene und öffentliches Gesundheitswesen an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Walter Kälin, Institut für öffentliches Recht an der Universität Bern

Wolf Linder, Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern

Etienne Piguet, Institut de géographie de l'Université de Neuchâtel

Simone Prodollier, Eidgenössische Ausländerkommission (EKA)

George Sheldon, Forschungsstelle für Arbeitsmarkt und Industriekonomen an der Universität Basel

Ambros Uchtenhagen, Institut für Suchtforschung, Universität Zürich

*Leitung der Reihe am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien*  
Gianni D'Amato, Denise Etimayi-Mäder, Rosita Fibbi, Philippe Wanner

# Herausforderung Integration

Städtische Migrationspolitik in der Schweiz  
und in Europa

Gianni D'Amato und Brigitta Gerber (Hrsg.)

Collection Cohésion sociale et pluralisme culturel  
Reihe Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus  
Series Social Cohesion and Cultural Pluralism



# Integration: eine Herausforderung für die Städte in der Schweiz?

Gianni D'Amato unter Mitarbeit von Brigitta Gerber  
Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien

In der Schweiz wie auch in anderen europäischen Ländern ist die Frage der gesellschaftlichen Integration – insbesondere was Migrantinnen und Migranten anbelangt – hochaktuell und eine allgemein anerkannte gesellschaftliche Aufgabe. Ganze Städte von Wissenschaftlern bemühen sich auf den verschiedensten Verwaltungsebenen in Bund, Kantonen und Städten um eine differenzierte Interpretation des soziologischen Begriffs *Integration* und – mit Hilfe von organisierten Leistungsträgern – um eine Umsetzung dieser Definitionen in Programme, die anschliessend auf ihren Erfolg hin evaluiert werden. Den offensichtlichen Gegenpol dazu stellt der Begriff *Desintegration* dar. Die Furcht vor Desintegration, Desorganisation und Anomie, Zeichen sozusagen der Auflösung einer geordneten Gesellschaft, gehört aber ebenfalls zur Geschichte moderner Gesellschaften und damit auch zur Geschichte der Städte. Jedem von uns sind aus seiner eigenen Vorstellung oder aus Filmen jene «Nicht-Orte» bekannt, die *banlieus* und *ghettos*, die aufgrund der in ihnen herrschenden Unsicherheit und Instabilität sogar von der Polizei gemieden werden (Augé 1994).

Diese «Nicht-Orte des Hasses», in denen selbst der Blickkontakt vermieden wird, existieren zwar in der Schweiz nicht. Doch hat die Angst vor einer irreversiblen Entwicklung in den 90er Jahren eine heftige Debatte ausgelöst, in der es um die Frage ging, wie eine urbane Integrationspolitik am besten zu bewerkstelligen sei. Der Anstoss zu dieser Debatte ging in erster Linie von den Städten aus, da der Bund zu diesem Zeitpunkt noch keine Integrationspolitik in seiner Gesetzgebung vorgesehen hatte. Es waren daher die Städte, die sich darum bemühten, den wirtschaftlichen und sozialen Krise der 90er Jahre entgegenzutreten. In den urbanen Zentren war man sich nämlich bewusst geworden, dass mit den bereits erprobten Problemlösungsansätzen der als Herausforderung empfundenen Integration von Migrantinnen und Migranten nicht auf befriedigende Art und Weise begegnet werden konnte.

Neue Formen des Dialogs und die Einbindung von institutionserfernen Akteuren stellten sich als notwendig heraus, um neue Handlungsoptionen und Politiken überhaupt andenken zu können. Doch diese neuen Erkenntnisse, die in den Schweizer Städten als Folge eines langen Lernprozesses herangereift waren, benötigten noch einer umfassenden Unterstützung auf Bundesebene, um nachhaltig wirken zu können. Dieser Tagungsband dokumentiert den Stand der Diskussion zu einem entscheidenden Zeitpunkt, nämlich im Frühling 2000, als Bund und Städte die Grundlage für eine künftige Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Integrationspolitik legten, die durch konzeptionelle Überlegungen und einen Erfahrungsaustausch mit anderen europäischen Staaten gestützt werden sollte.<sup>1</sup>

Um die komplexe Debatte um die Frage der Integration in der Schweiz besser nachvollziehen zu können, soll zunächst eine soziologische Definition des Begriffs *Integration* vorgenommen werden. Anschliessend wird ein kurzer Überblick über die Gestaltung der Schweizer Einwanderungs- und Migrationspolitik in den letzten Jahrzehnten gegeben, um so den neuesten Stand der Diskussion um Integration besser verständlich zu machen. Zuletzt werden die sozialen Herausforderungen der 90er Jahre dargestellt, auf die die Schweiz – und hier in erster Linie die Städte der deutschen Schweiz – eine Antwort finden musste.

Die Schweiz gehört zu den Industrienationen, die schon im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts eine der höchsten Einwanderungsraten in ganz Europa aufgewiesen haben. In diesem aus 26 Kantonen zusammengesetzten Bundesstaat, in dem vier Sprachräume offiziell anerkannt werden, weisen die Kantone als eigenständige Gliedstaaten teilweise ganz unterschiedliche Formen der Politikgestaltung auf. Dies ist beispielsweise auch dann von Bedeutung, wenn es um die Frage von Integrationsprogrammen in den Schulen geht: Gerade im Bereich Bildung ist die Souveränität der Kantone nämlich wörtlich zu verstehen. Darüber hinaus ist die Schweiz ein durch die direkte Demokratie geprägtes politisches System. Dieses System stellt die politischen Entscheidungsträger immer wieder vor die Frage, ob sie ihre Beschlüsse re-

<sup>1</sup> Seit dieser vom Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen der Umsetzung des Forschungsprogrammes 39 «Migration und interkulturelle Beziehungen» organisierten Tagung sind zwar nur wenige, aber – was die Integrationspolitik anbelangt – wichtige Jahre vergangen. Die Schweizer Städte haben seit ihrer Integrationspolitik präzisiert und weiter ausgebaut. Daher wurde bei der Präsentation der Situation in den diversen Städten, wo es nötig schien, zusätzlich die Entwicklung der Integrationspolitik bis zum heutigen Zeitpunkt angefügt, um auf diese Weise einen möglichst aktuellen Einblick in die praktische Arbeit urbaner Integrationspolitik zu vermitteln.

ferendumsfähig gestaltet haben. So wurde beispielsweise in der Stadt Zürich die vor einigen Jahren geplante Integrationsplattform für Neuzugewanderte auf Betreiben einer politisch rechts stehenden Bürgerbewegung verhindert – und dies, obwohl bei der politischen Elite der Stadt ein breiter Konsens über den Bedarf dieser Einrichtung bestand.<sup>2</sup> Dieses Beispiel macht deutlich, dass das politische System der Schweiz an seine Bürger und die politischen Entscheidungsträger die Anforderung stellt, Definition und Inhalt von Integration – gerade auch was Migrantinnen und Migranten anbelangt – in politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen immer wieder neu zu bekräftigen und breit abzustützen. Doch stellt sich hier die Frage nach den wesentlichen Aspekten in dieser Auseinandersetzung um Integration.

## Integration: ein sozialtheoretischer Begriff

Über *Integration* wird viel gesprochen und geschrieben, mitunter wird der Begriff so häufig und unterschiedlich verwendet, dass er seine klaren Konturen zu verlieren droht. Eine Begriffsklärung scheint daher angebracht. Laut Bernhard Peters (1993), der eines der interessantesten Bücher zur Frage der Integration in modernen Gesellschaften geschrieben hat, bezieht sich Integration als zentraler Begriff der klassischen Sozialtheorie auf den Zusammenhang zwischen sozialer Einheit und Differenz oder auf das Verhältnis von Individuum und Gesellschaft. Integration stellt kontinuierlich die Bedingungen sozialer Ordnung in Frage. In diesem Zusammenhang weist Peters darauf hin, dass schon in den Anfängen der modernen Sozialtheorie – beispielsweise bei Hobbes – soziale Ordnung als problematische und bedrohliche Errungenschaft verstanden wurde. Dies habe zur Folge, dass immer wieder von Neuem zu klären sei, warum die Welt überhaupt in einer bestimmten erkennbaren Weise strukturiert und geordnet sei, und warum nicht Chaos, Zufall und Entropie herrschten. Darüber hinaus betont Peters, dass auch in der Theorie ein positiver Begriff von Integration ausgemacht werden müsse, der über eigene Merkmale verfügt (Peters 1993: 22).

<sup>2</sup> Am 7. Juni 1998 sprachen sich die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger der Stadt Zürich gegen die Kredite von jährlich 50'000 Schweizer Franken aus, die die Stadt für ein Konzeptschreiben für kosovo-albanische Familien zu Verfügung stellen wollte. Mit ihrer Kampagne unter dem Titel »Albaner Nein!« vermachte die populistische SVP damals, bereits vorhandene Ressentiments gegen einen bestimmten Teil der Bevölkerung zu mobilisieren und niederschwellige Integrationsmassnahmen der Stadt zu blockieren. Zu lange hätten die Regierungsparteien der SVP in migrationspolitischen Fragen ein Mitspracherecht verloren, kommentierte die SVP ihren Sieg (siehe dazu die NZZ vom 8. Juni 1998).

In einer bedeutenden Richtung der politischen Theoriegeschichte wurde versucht, das Vermittungsverhältnis von Individuum und Gesellschaft als Struktur von sozialen Ganzheiten zu analysieren. Aus dieser Sicht erscheint Gesellschaft als eine in sich differenzierte Einheit oder als Pluralität verschiedener Vergesellschaftungen. Die Konstruktion sozialer Ordnung wird als Reproduktion der immer schon existierenden Vergesellschaftung, als deren Veränderung, als Differenzierung durch Grenzziehung, vielleicht auch als Enddifferenzierung oder Fusion analysiert. Hier geht es nicht um eine einfache Gegenüberstellung von Individuum und sozialer Ordnung, sondern um die Herausbildung verschiedener Formen von Integration, also um die Konstruktion einer Pluralität von Vergesellschaftungen (Peters 1993). Diese Betrachtungsweise wurde in verschiedenen Theorien sozialer Differenzierung systematisiert (Luhmann 1977). Daneben gibt es Versuche, die Phänomene von Einheit und Differenzierung mit Hilfe ihrer internen Struktur, also nach der Art der in ihnen herrschenden sozialen Beziehungen zu erfassen. Die bekannten dichotomen Klassifikationen wie beispielsweise Gemeinschaft und Gesellschaft gehören zu dieser Klasse wie auch der Strukturfunktionalismus und die Analyse sozialer Systembildung sowie die Unterscheidung von System und Lebenswelt (Habermas 1981).

Allerdings ist bis heute weder der normative Gehalt des Begriffs Integration geklärt noch eine genaue Unterscheidung zwischen verschiedenen Formen der Integration vorgenommen worden. Ein Blick zurück in die Geschichte der Sozialtheorie – begonnen mit Durkheim – zeigt, wie schwierig es war, die Begriffe Integration und Ordnung neutral zu definieren. In der Kritik am Begriff wurde herausgearbeitet, dass es in der Regel nicht um Systembestand per se geht, sondern um die Erhaltung bestimmter positiver bewerteter Formen von Integration. Ordnungs- oder Integrationsbegriffe haben in den Sozialwissenschaften offensichtlich einen *diagnostischen Charakter*. Sie enthalten ein bestimmtes normatives Element, das eine implizite oder explizite Vorstellung von »gelingender« oder »mislungender« Vergesellschaftung beinhaltet. Allerdings sind die Standards für die Beurteilung der sozialen Integration historisch variabel, auch wenn sie nicht willkürlich variieren. Dieser Wandel lässt sich mitunter als Ausdruck von sozialen Lernprozessen verstehen (Peters 1993: 24).

Gerade die in den 70er Jahren einsetzende Debatte über »Differenz« richtete sich vielfach gegen eine solche Vorstellung von Gesellschaft als Einheit. *Deskriptiv* geht es bei der Betonung von Differenz häufig um Aspekte wie die Tendenz zur Pluralisierung und Diversifizierung von Lebenslagen,

Lebensformen und -stilen, Milieus und Subkulturen, entsprechend um ein Schwinden kultureller Homogenität. Es geht um Ansprüche von Minderheiten auf neue Formen sozialer Anerkennung oder institutionellen Schutzes (Lyotard 1986). Die *normative* Perspektive lässt sich mit Hilfe bestimmter Schlagworte beschreiben, wie etwa als Verteidigung lebendiger Vielfalt gegen eine repressive, abstrakte Tendenz zur Homogenisierung oder als Verteidigung einer vielgestaltigen Peripherie gegen ein kontrollierendes Zentrum. Typisch für diese Verteidigung von Differenz ist die damit verbundene Kritik am «abstrakten Individualismus», der als bloße Kehrseite repressiver sozialer Homogenisierungskonzepte angesehen wird.

Nun sind laut Peters zwei Lesarten der normativen Diskussion von «Differenz» möglich (Peters 1993: 27). In der einen erscheint Differenz als Fortsetzung der modernen Auseinandersetzung um Auslegung und Anwendung von Prinzipien eines moralischen Universalismus, als neue Stufe der Debatte um das Verständnis von Freiheit, Gleichheit, Anerkennung und Solidarität. Dabei geht es um die Beseitigung diskriminierender Differenzierungen in der Gesetzgebung oder in anderen normativen Kontexten, um normative Garantien für eine gleichberechtigte Pluralität von Lebensformen oder um die rechtliche Berücksichtigung von Unterschieden, deren Negerung in bestimmten Zusammenhängen zur faktischen Ungleichbehandlung führt. In der anderen Lesart wird ein konzeptueller Gegensatz aufgerichtet und zwar einerseits zwischen moralischem Universalismus, Wahheitsansprüchen, der Orientierung am argumentativ erzielten Konsens und andererseits der Verteidigung des Heterogenen und Partikularen, der Freiheit zum Anderssein, der Berücksichtigung individueller Kontexte, des Geltenlassens voneinander abweichender Standpunkte. Diese Gleichstellung von Vernunft, Konsens und moralischem Universalismus mit Repression und gewaltsamer Abstraktion ist philosophisch wenig überzeugend und bemerkenswert uneinsichtig gegenüber den normativen Gehalten und Erfahrungen der liberaldemokratischen politischen Tradition. Diese Position ist blind gegenüber jenen Formen sozialer Integration, die mit Pluralismus und Differenz nicht nur kompatibel sind, sondern deren Entfaltung überhaupt erst ermöglichen.

Auf der Ebene des politischen Diskurses ist zu beachten, dass der Begriff Integration im oben beschriebenen Sinne häufig als universalistischer Code für die Teilhabe an den gesellschaftlichen Systemen verwendet wird. Dies impliziert auch, dass die notwendigen Bedingungen geschaffen werden müssen, um jeder Einwohnerin und jedem Einwohner die Partizipation an allen gesellschaftlichen Ressourcen gewähren zu können. Dieses Konzept versteht

sich als Alternative zum Begriff der Assimilation, welcher älteren Datums ist und die oben kritisierte Tendenz zur Homogenisierung aller Menschen in der Gesellschaft wohl am treffendsten ausdrückt: Das Individuum soll sich kulturell der Mehrheit angleichen. Inzwischen aber ist offensichtlich, dass sich dieses Modell nicht in der ursprünglichen konzeptionellen Klarheit durchsetzen lässt, und in den letzten 50 Jahren hat es nicht die Resultate erzieht, die sich die Promotoren der Assimilation ursprünglich erhofft hatten. Der in der sozialwissenschaftlichen Diskussion teilweise sehr stark kritisierte Begriff *Assimilation* wird zwar inzwischen von offizieller Seite kaum mehr verwendet, hat sich aber dennoch weiterhin in den Köpfen der Teilnehmer an politischen Debatten halten können und kommt immer wieder in der unterschiedlichen Auslegung des Begriffs Integration zum Ausdruck (siehe Brubaker, 2001).

Ein anderer noch ungeklärter Begriff, der eine wichtige Rolle bei Fragen der Integration spielt, ist der *Multikulturalismus*. Hier muss das angloamerikanische vom kontinental-europäischen Verständnis unterschieden werden, da beiden Interpretationen des Begriffs zwei gänzlich unterschiedliche Herangehensweisen entsprechen. Das europäische Verständnis von Multikulturalismus leitet sich von einer konservativen amerikanischen Interpretation ab und definiert Multikulturalismus als institutionalisierte, staatlich sanktionierte Segregation. Hinzu kommt, dass diese europäische Vorstellung eng mit dem Kontext «primärer ethnischer Gruppen» verbunden ist, in dem der Rückbezug auf Ethnizität *politischen* Widerstand ermöglicht und Autonomiebestrebungen legitimiert. Aber auch die Befürworter dieser Denkrichtung haben ein Verständnis von Migration, das die politische Debatte häufig auf Fragen des Zusammenlebens zwischen Kulturen beschränkt. Diese Sichtweise reduziert den «Anderen» auf ein kulturell festgelegtes Handlungsschema, ohne seine individuelle Situation zu berücksichtigen. Wenn in der Schweiz also beispielsweise von Italo-Schweizern die Rede ist, so muss dabei beachtet werden, dass mit diesem Terminus vielfach Ausländer bezeichnet werden, deren Beziehung zu Gesellschaft und Staat zwar nicht ausschliesslich, aber doch zu einem beträchtlichen Teil von der Ausländergesetzgebung beeinflusst wird, die natürlich auch Einfluss auf die Identität dieser Menschen hat (D'Amaro, 2001).

Im angloamerikanischen Verständnis von Multikulturalismus wird hingegen ein Individuum als Italo-Amerikaner, Serbo-Amerikaner usw. bezeichnet. Der Bindestrich – Merkmal der *hyphenated identity* – ist insofern entscheidend, als dass er sich auf eine gemeinsame Staatsbürgerschaft aller Einwandererinnen und Einwanderer bezieht, die als Basis für das gemeinsame Zusammenleben

und für die Ausübung der Rechte dient (Walzer 1992). Die Bezeichnung vor dem Bindestrich verweist hingegen auf eine Form der Identität, die sich auf die Herkunft der jeweiligen Vorfahren bezieht und keine diskriminierenden Eigenschaften beinhalten dürfte. Hier wird die eingangs erwähnte liberal-demokratische Position deutlich, die Ungleiches ungleich, aber eben auch Gleiches gleich zu behandeln weiss.

## Die schweizerische Migrationspolitik: ein Überblick

Betrachtet man die unterschiedlichen Phasen der Schweizer Migrationspolitik – einer Politik, die im weitesten Sinne und über einen langen Zeitraum hinweg wohl eher als Politik der Nichtintegration interpretiert werden kann – so lassen sich bis Ende der 90er Jahre vier Phasen unterscheiden. In der ersten liberalen Phase, die bis zum Ersten Weltkrieg dauerte, herrschte die Idee der Freizügigkeit – sowohl was Güter als auch Menschen anging – vor (Cerutti 1994, 1995; Niederberger, 2004). Mit dem Aufkommen des Nationalismus in Europa gegen Ende des 19. Jahrhunderts vererbte jedoch auch in der Schweiz die liberaldemokratische Strömung Nation als politischer Begriff wurde fast vollständig aus dem Vokabular gestrichen und durch Begriffe wie etwa das «Schweizer Volk» und die «Eidgenossenschaft» ersetzt – Begriff also, die die föderale Autonomie der Kantone nicht beeinträchtigten. Auf der Suche nach einer stabilen Identität im europäischen Raum vertraute die Schweiz auf die Evozierung einer durch Schlachten geschätzten mythischen Vergangenheit und auf die Behauptung kantonaler und regionaler Eigenheiten. Kantonsautonomie und Föderalismus waren die neuen, wichtigen Pfeiler helvetischer Identität. Diese Verlagerung hin zu einem republikanisch-kommunalen Geist stand im Zusammenhang mit einem tief greifenden gesellschaftlichen Wandel, der im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts einsetzte. Die Industrialisierung hatte den demographischen Charakter des ehemaligen Agrarstaates verändert, und die technologischen Innovationen in der Textilindustrie unterminierten die Existenzgrundlage vieler der in diesem Bereich tätigen Bauern. Vielfach zog es die als «staatsrätig» erachtete Landbevölkerung vor, in Übersee ein Auskommen in der Landwirtschaft zu suchen anstatt in die neuen Industrie-standorte zu migrieren. Diese Abwanderung wurde mit der Einwanderung von Arbeitskräften aus dem umliegenden Ausland kompensiert. Auf diese Weise nahm die Urbanisierung in der Schweiz zu, und 1880 kehrte sich die migrationsbedingte Wanderungsbilanz erstmals ins Positive. Diese Entwicklung wurde von bestimmten Gruppen einer vorwiegend konservativen Elite

mit Sorge verfolgt. Im Wachstum der Städte sahen die Mitglieder dieser Elite die Ursache für «sitruenzersetzende» Lebensformen und mit der Urbanisierung wurde zusätzlich die «Fremdenfrage» aktuell. Aufgrund der neuen Zusammensetzung der Schweizer Bevölkerung befürchtete man einen Verlust der alten bäuerlichen Werte, die als Garantien für die helvetische Identität galten. Zudem wurde aufgrund der steigenden Ausländerzahlen die Gefahr einer baldigen «Überfremdung» der Schweiz prognostiziert, von der man annahm, dass sie dazu führen würde, «im eigenen Land bald an den Rand gedrückt zu werden». Gegenüber dieser «Invasion» schien ein Recht auf Selbstverteidigung gerechtfertigt, das aber nicht immer auf den gleichen Adressaten zielte: Während das Recht auf Selbstverteidigung für die Schweizer Arbeiter den Wunsch nach Protektion der einheimischen Arbeitskraft vor den italienischen Arbeitern im Bau- und Industriesektor beinhalte, die – wenn nötig – auch mit Gewalt durchgesetzt wurde (Looser 1985), bedeutete er für eine liberale Elite die Gefahr einer zu starken Abhängigkeit von Deutschland und den deutschen Akademikern. Die Italiener waren dagegen – anders als die Deutschen – als einzige Einwanderungsgruppe in allen Landesteilen vertreten und hatten eine wichtige Rolle beim Aufbau der Schweizer Infrastruktur (Holmes 1988). Die Einheimischen standen ihnen oft mit unverhüllter Aversion, ja sogar Hass gegenüber, da sie die starke innere Kohäsion dieser Bevölkerungsgruppe fürchteten. Dieses liberale Modell fand mit dem Zweiten Weltkrieg sein Ende und erst die in der Gegenwart einsetzende Diskussion um den europäischen und globalen Wirtschaftsraum versucht erneut, an dieses alte Konzept der «Überfremdung» anzuknüpfen.

Die Frage der «Überfremdung» wurde von der öffentlichen Meinung als äusserst wichtiges innenpolitisches Thema eingeschätzt und von einem grossen Teil der gesellschaftlichen Elite als Herausforderung angesehen, die einer dringenden Lösung bedürfte (Arletta 1985). Dies konnte aber nur unter Berücksichtigung der ausserpolitischen und wirtschaftlichen Lage der Schweiz in Angriff genommen werden. Eine Einschränkung der Gewerbe-, Handels- und Niederlassungsfreiheit, die in der Schweiz zu einer noch nie gesehenen Prosperität geführt hatte, hätte im Gegensatz zu den liberalen Grundsätzen der regierenden Freisinnigen gestanden, die wirtschaftliche Aktivität der Ausländer eingeschränkt und sofortige Retorsionsmassnahmen im nahen Ausland zur Folge gehabt.

Die zweite Phase der Schweizerischen Migrationspolitik fiel mit der Politik in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen zusammen. Obwohl die Ausländerquote nach dem Ersten Weltkrieg abgenommen hatte, waren die

beschriebenen Wirkungen sowohl in der Gesetzgebung als auch in staatlichen Veränderungen der Einwanderungspolitik vorzufinden, was sich teilweise noch bis heute auswirkt. In diesem Zeitraum wollte die Schweiz mit Hilfe der in den 20er Jahren gegründeten Fremdenpolizei und dem neuen Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) der sogenannten «Überfremdung» Herr werden. Wollten die Ausländer bleiben, konnte dies nur über deren bedingungslose Assimilierung erfolgen, deren Aufrichtigkeit trotz aller Kontrollmassnahmen von den Behörden ständig angezweifelt wurde (Düschler 1998, Kury, 2003).

Diese Abwehr des «Fremden» hatte als Ideologie selbst noch nach dem Zweiten Weltkrieg Bestand (Buomberger, 2004). Gerade weil die Schweizer Wirtschaft, die von grösseren Kriegsschäden verschont geblieben war, eine ausserordentliche Fähigkeit demonstrierte, sich erneut auf den kriegsversehrten europäischen Märkten zu behaupten, war den Wirtschaftsplanern schon in den letzten Kriegsjahren klar geworden, dass das Land in seiner post-bellizistischen Take-Off-Phase weitere Arbeitskräfte benötigen würde. Hier stellte sich jedoch die Frage, wie das Konzept der Überfremdung mit der wirtschaftlichen Notwendigkeit der Einwanderung vereinbart werden konnte.

Diese Überlegungen stellten den Beginn der dritten Phase dar: den Aufbau eines Netzes von bilateralen Abkommen mit verschiedenen Auswanderungsstaaten – besonders erwähnenswert ist hier das erste Abkommen mit Italien im Jahr 1948 – um die Pflichten und (die nur geringen) Rechte der Einwanderer festzuhalten. Dieses Regelwerk sollte natürlich als Mittel zur Kontrolle dienen und nicht als Mittel zur Integration. Es entsprach einer Immigrationsarchitektur, in der die Funktion des Konjunktureffers eine tragende Rolle hatte: In Phasen hohen Bedarfs an Arbeitskräften wurden die Tore zur Schweiz geöffnet, in Phasen niedrigen Bedarfs hingegen wieder geschlossen. Diese Einwanderungspolitik war zwar einerseits vom wirtschaftlichen Bedarf an Arbeitskräften bestimmt, aber andererseits auch durch die Diskurse xenophober Gruppierungen geprägt, deren Anhänger versuchten, Einfluss auf die Politik des Bundes zu gewinnen. Dritten, und nicht zuletzt, wurde die Migrationspolitik auch von moralischen Erwägungen der Schweizer Gesellschaft beeinflusst, die sich von liberaldemokratischen Prinzipien leiten liess und verhinderte, dass liberale und humanitäre Grundsätze vollständig ausser Acht gelassen wurden.

Selbstverständlich konnte die vorgesehene Zuwanderungspolitik, eine sich vorwiegend auf Saisonarbeit stützende Arbeitsmarktpolitik, die eine Niederlassung der Arbeitskräfte verhindern wollte und auf deren Rotation baute,

nicht wie geplant durchgesetzt werden. Dies hatte verschiedene Ursachen. Einerseits sind Menschen – wie schon Kant bemerkte – «aus krummen Holz geschnitten». So wurden in der Praxis vielfach ursprünglich zeitlich begrenzte Aufenthalte bis zur endgültigen Niederlassung verlängert. Die Zahl der Ausländer, die sich endgültig in der Schweiz niederliessen, stieg in 10 Jahren von 271'000 (1950) Menschen auf 476'000 (1960) an (siehe Mahnig und Pignat, 2003). Bereits zu Beginn der 60er Jahre versuchte der Bund, die in der Bevölkerung vorhandenen Befürchtungen vor Überfremdung mit einer Plafonierungspolitik aufzufangen und die Zahl der Ausländer zu stabilisieren. Allerdings liefen diese Bestrebungen den Bemühungen der italienischen Regierung zuwider, die im selben Zeitraum versuchte, in einem zweiten Abkommen die Lebens- und Einwanderungsbedingungen der italienischen Einwanderer durch Familiennachzug und Freizügigkeit zu verbessern. Die Art und Weise, wie die italienische Regierung dabei vorging, löste in der Schweiz allerdings heftige Kontroversen aus. Die Tatsache, dass der italienische Arbeitsminister die Ausländerpolitik der Schweiz bei einem seiner Besuche kritisierte, wurde als Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Bundes empfunden.

Die Entstehung der sogenannten Überfremdungsparteien kann als zivilgesellschaftliche Antwort von rechts auf die sich abzeichnende Besserstellung der ausländischen Arbeitskräfte verstanden werden. Diese Gruppen, deren Nachfolgeorganisationen noch heute tätig sind, setzten ihre Mobilisierungskapazität, ihr *Venuepower* und die Initiativfähigkeit als Mittel ein, um die Regierung zu zwingen, die Anwesenheitsdauer der Ausländer zu beschränken. Obwohl diese Parteien bis heute nur selten einen Sieg für sich in Anspruch nehmen konnten (vgl. Münz und Ulrich, 2003), hat die manchmal bis an 50 Prozent grenzende Unterstützung der Bevölkerung die Veromacht dieser gesellschaftlichen Bewegung gegenüber liberalen Reformen auf dem Gebiet des Ausländerrechts klar manifestiert. Die Aktionen der Regierung beschränkten sich in dieser Phase auf die Abwehr xenophober Gruppen. Daneben wollte sie der einheimischen Bevölkerung demonstrieren, dass sie deren Ängste ernst nahm, indem sie weitere Aufenthaltsgesuche von Ausländern zu verhindern suchte. Auf diese Weise wurde versucht, ein Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher Nachfrage und gesellschaftlichen Pressionen herzustellen.

Die von Politik und Wirtschaft vorgesehene Funktion der Migranten als Konjunktureffert war nie so deutlich und erfolgreich für die Schweiz wie nach der Ölkrise von 1973/74, als arbeitslosen Ausländern ihre Aufenthaltsberechtigung nicht erneuert wurde und sich diese so – oftmals ohne durch eine Arbeitslosenversicherung abgedeckt zu sein – gezwungen sahen, das Land

zu verlassen. Von den auf dem Arbeitsmarkt eingesparten 340'000 Stellen betrafen 228'000 Ausländer (Mahnig und Piguet, 2003). In nur wenigen Jahren sank die Ausländerzahl somit von 18 auf 16 Prozent.

Auch während der 80er Jahre beschränkte sich die Haltung der Regierung grösstenteils darauf, Migranten weiterhin als pure Arbeitskräfte anzusehen, die je nach Wirtschaftslage flexibel eingesetzt werden konnten. Politische Rechte gestand man ihnen weiterhin nicht zu. So manifestierte sich in der Schweiz dasselbe Dilemma wie auch in anderen europäischen Staaten: Die Menschen, die nach dem Krieg massgeblich zum Wiederaufbau der europäischen Gesellschaften mit beigetragen hatten, blieben gesellschaftlich und politisch aufgrund dessen, dass ihnen vor allem symbolisch bedeutsame Rechte nicht zugestanden wurden, weiterhin unsichtbar. Diese Art des Ausschlusses, die in ihrer Form an die Soziale Frage des 19. Jahrhunderts und die Frauenfrage des 20. Jahrhunderts erinnerte, wurde in den 90er Jahren vor allem von der verfügbaren gesellschaftlichen Lage der Einwanderer in Europa festgelegt (Brubaker 1992, Ireland 1994). Heute wissen wir, dass die Soziale Frage und die Frauenfrage als Form des Ausschlusses durch die gesellschaftliche und politische Integration zum grossen Teil überwunden worden sind. Aber selbst wenn die Situation der Migranten nicht direkt mit diesen Exklusionsformen vergleichbar ist, wird doch die zunehmende Pluralisierung unserer Gesellschaft immer mehr als Herausforderung an das politische System verstanden – eine Herausforderung, die einer Lösung bedarf (Wicker, 2003).

Fragen der Inklusion stehen in einer engen Interdependenz mit der generellen Planung der Migrationspolitik, die in den 90er Jahren von vier Faktoren charakterisiert war (Mahnig und Piguet, 2003). Einer dieser Faktoren war die Zunahme der Arbeitslosigkeit, von der die Schweiz zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg in vollem Umfang betroffen war und die sich destabilisierend auf die Kohäsion der Gesellschaft auswirkte. Hinzu kam, dass die Ausländer nicht mehr – wie etwa noch nach der Ölkrise der 70er Jahre – als Puffer benutzt werden konnten, da sie aufgrund der ihnen zugesprochenen sozialen Rechte die Möglichkeit hatten, ihren Aufenthalt in der Schweiz trotz schwieriger ökonomischer Lage aufrechtzuerhalten.

Ein zweiter Faktor betraf die damals erstmals konstatierten segregierenden Verhaltensweisen von Einheimischen gegenüber Ausländern, die schon von Häusermann für Deutschland beschrieben worden sind. Insgesamt gesehen ist die Segregation in den Schweizer Städten zwar eher gering (Huisson, Stofer Cunha und Schuler, 2003), aber die von den Medien stark thematisierte

Ausländerkonzentration und die Tatsache, dass immer mehr wohlhabende Bürger die Städte verliessen, um sich in den Vororten niederzulassen, führten in den finanzautarken Städten der Schweiz zur Befürchtung, dass aufgrund der Anwesenheit von sogenannten «Risikogruppen» mögliche Steuerentbussen bevorstünden. Allerdings konnten einige Städte diesem Trend zur Stadtfucht mit einer expansiven Stadtentwicklungspolitik, die auf die Bereitstellung von mehr Wohnraum abzielte, teilweise Einhalt gebieten (NZZ vom 8.4.1999). Damit bestätigten diese Städte indirekt auch, dass nicht primär die Konzentration der Ausländer die Angehörigen der Mittelschicht zur Flucht trieb, sondern dass die Suche nach qualitativ hochwertigem Wohnraum grösstenteils dafür verantwortlich war.

Ein anderer Faktor wurde durch den Wandel des Kontextes determiniert, in dem sich die Migration nun abspielte. Die Migrationsdebatte der 90er Jahre drehte sich nämlich vor allem um die Asylflüchtlinge, die grösstenteils aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens kamen und in der Schweiz Sicherheit vor dem Krieg suchten. Sie waren aufgrund ihres ausländerrechtlichen Status vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen und wurden häufig mit negativen Vorurteilen belegt (Mahnig und Piguet, 2003).

Als letzter Faktor ist der Aufstieg einer wichtigen politischen Bewegung zu erwähnen, die einen Teil ihres Erfolgs durch die Politisierung sozialer Probleme erzielt hat. Es handelt sich dabei um die SVP, die sich im Laufe der Zeit von einer traditionellen Bauernpartei zu einer radikalen rechtspopulistischen Partei entwickelt hat, und deren Erfolg zum grossen Teil auf ihren aggressiven Einsatz von Mitteln des modernen Politikmarketings zurückzuführen ist. Die SVP ist inzwischen eine Partei, die sowohl in den kantonalen Regierungen der direkten Demokratie, um eine Politik, die auf Reformen und Öffnung der Schweiz abzielt, zu blockieren und insbesondere Reformen im Bereich der Integration zu verhindern. Insbesondere lässt ihre Vorstellung von Politik kein Gesamtkonzept gegenüber dem Phänomen der Migration erkennen. Seit dem Aufstieg der SVP befindet sich die Schweiz ausserdem in einem permanenten Wahlkampf, in dem ständig die Frage des Asyls und der Migration neu zur Sprache gebracht wird. Diese exklusiven Diskurse hatten zur Folge, dass die interne Kohäsion der Anhängerschaft dieser Partei gestärkt und die Schweiz als ein europäischer Sonderfall bestätigt wird (Niggli und Frischknecht 1998).

Eine Folgeerscheinung dieser Auseinandersetzung besteht darin, dass die Schweiz bis heute nicht am gesamteuropäischen Integrationsprozess teilnimmt.

Auf diese Situation hat die politische Elite der Schweiz unterschiedlich reagiert. Ein Teil erachtete diese Isolierung als Herausforderung und forderte deshalb eine Annäherung der Schweiz an die Europäische Union, um dort in den verschiedensten Bereichen mitwirken zu können. Diese Politiker waren bereit, eine Grundsatzervereinbarung über den freien Personenverkehr mit der EU abzuschliessen. Diese angestrebte Beziehung zur EU und der Versuch, dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) beizutreten, wurde in den 90er Jahren zu einem der umstrittensten Themen in der Schweiz, nicht zuletzt auch deshalb, weil sich dadurch der Status der EU-Bürger in der Schweiz deutlich verbessert hätte. In diesem Kontext wurden auch Befürchtungen laut, der in den EWR-Vereinbarungen festgelegte freie Personenverkehr würde zu einem übermässigen Zuwachs an Zuwanderern führen.

In dieser Lage schlug der Bund zunächst die Einrichtung eines «globalen Migrationsaldos» vor. In diesem von einer Strategieruppe veröffentlichten Konzept wurde die Aufhebung der Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und politischen Motiven, die zu einer Emigration führen, vorgeschlagen (Arbenz 1989). Mit den Überlegungen zu einem «umfassenden Ausländerbegriff» sollte eine neue Politik auf der Grundlage eines «globalen Migrationsaldos» eingeführt werden. Das hätte bedeutet, dass der Bundesrat alle zwei Jahre hätte festlegen sollen, wie viele Ausländer in die Schweiz einwandern konnten. Die auf diese Weise festgelegte Einwanderungsquote hätte in einem zweiten Schritt auf alle Kategorien der Einwanderer übertragen werden müssen. Die Verbände und Parteien wehrten sich allerdings gegen diese Auflösung der unterschiedlichen Statusformen, und das Konzept einer globalen Einwanderungspolitik war somit gescheitert (Mahning und Piguet, 2003).

Ein neuer Bericht (Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit 1991) setzte sich angesichts der «Ängst grosser Teile der Bevölkerung vor der Überfremdung» mit der Frage auseinander, wie sich die Schweiz trotz dieser Befürchtungen der EU annähern könne. Die Antwort darauf war das sogenannte Drei-Kreise-Modell, das die «Ängst vor Überfremdung» nicht auf die Zahl der Ausländer zurückführen wollte, sondern auf deren «kulturelle Distanz» zur Schweiz. Mit der Privilegierung der EU-Bürger sollte der Handlungsspielraum der Regierung gesteigert werden. Grundzüge des Modells stellten verschiedene Kreise dar, die die Länder symbolisieren sollten, aus denen künftige Einwanderungskandidaten kommen könnten. Zum inneren Kreis zählten die EU- und EFTA-Staaten, für die ein freier Personenverkehr vorgesehen war. Auf den daran anschliessenden mittleren Kreis, der vor allem die USA, Kanada und die Staaten Osteuropas umfasste, folgte der äussere Kreis, der alle übrigen

Staaten einschloss. Die Bürger dieser Staaten sollten nur ausnahmsweise in die Schweiz zugelassen werden.

Der Begriff der «kulturellen Distanz» hat gerade durch die Definition solcher Kategorien in wissenschaftlichen Kreisen an Bedeutung gewonnen. Normativ wurde dieses Konzept beispielsweise von *Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny*, einem der renommiertesten Migrationsforscher der Schweiz, in einer Studie über die multikulturelle Gesellschaft entwickelt, was zu einer heftigen Diskussion sowohl in wissenschaftlichen Kreisen als auch in der Öffentlichkeit geführt hat (Hoffmann-Nowotny 1992). Das Modell, das lediglich bereits bestehende offizielle Rekrutierungspolitiken formalisierte, die schon immer von Stereotypen abhängig waren, wurde von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus nach dem Beitritt der Schweiz zur Internationalen Konvention gegen rassistische Diskriminierung stark kritisiert. Den Vorwurf der Diskriminierung wies die Regierung zwar mit Bestimmtheit zurück, reagierte aber auf die nicht abreissende Kritik vor allem von Seiten der Wirtschaft mit einem neuen Modell, dem sogenannten Zwei-Kreise-Modell. Dieses Modell hatte zum Ziel, die Annäherung der Schweiz an Europa vorzubereiten, da man davon ausging, dass europäische Arbeitskräfte in der Schweiz keine Ressentiments auslösen würden.<sup>3</sup>

## Werkstadt Schweiz

Auch im Hinblick auf diese ausländerpolitische Neuorientierung der Schweiz wurde 1995 das Nationale Forschungsprogramm 39 zum Thema «Migration und interkulturelle Beziehungen» ins Leben gerufen, das umfassendes Informationsmaterial für Gesellschaft, Verwaltung und Politik bereitstellen sollte. Gerade angesichts des zu beobachtenden gesellschaftlichen Wandels und der verbreiteten Befürchtung, zunehmende Exklusionsformen könnten auch in der Schweiz zu ethnischen Konflikten führen, sollten Fragen der Herkunft und der Identität problematisiert werden. Diese Fragen betrafen vor allem die Städte als Orte, in denen Menschen, Medien, Organisationen und Unternehmen zusammen kommen, die also eine exponierte Schnittstelle moderner Gesellschaften bilden. Die Auseinandersetzung um eine liberale Republik ist heutzutage insbesondere eine Herausforderung an die Städte und in den Städten. Denn vor allem mit den urbanen Zentren verbinden sich die

<sup>3</sup> Diese Konzeption war auch die Basis für die Unterzeichnung der bilateralen Verträge mit der EU, die Bürgern aus den EU/EFTA-Staaten seit Juni 2002 die Freizügigkeit in der Schweiz gestattet.

Hoffnungen der Mehrheit der in- und ausländischen Einwohner und hier konzentrierten sich auch die grössten Probleme.

Mit Nachdruck erinnert Werner Haug in seinem Vorwort nochmals daran, wie inadäquat sich die Schweiz über Jahrzehnte hinweg als Einwanderungsland präsentiert hat, und wie negativ sich diese Einstellung auch auf die Erstellung einer nationalen und regionalen Integrationspolitik ausgewirkt hatte. So waren es schliesslich die Städte, die auf die ökonomischen und gesellschaftlichen Herausforderungen der 90er Jahre mit innovativen Antworten zu reagieren versuchten. Die Städte hatten angesichts der sich immer weiter ausbreitenden wirtschaftlichen Instabilität und der strukturellen Krise einen finanzpolitisch eingegrenzten Handlungsspielraum, der zu schnellen Handeln nötigte. Die Erwerbsarbeit wurde in dieser Situation zu einem knappen Gut und vor allem geringer qualifizierte Arbeitsplätze gingen durch betriebliche Restrukturierungsmaßnahmen verloren. Um einen tendenziell immer geringer werdenden Kern von gesicherten Arbeitsplätzen gruppieren sich immer mehr Frauen und Männer mit unterschiedlichen Aussichten auf eine zukünftige Arbeitsstelle. Diese sozioökonomische Segmentierung, die zu einem grossen Teil auch die in den Städten lebenden ausländischen *working poor* betraf, die nach ihrer Entlassung aufgrund fehlender Qualifikationen den Wiedereinstieg in die Berufswelt nicht mehr schafften, zwang die lokalen Politiker erstmals seit den 30er Jahren zu der Auseinandersetzung mit dem Thema Armut und sozialem Ausgleich (Sozialamt der Stadt Zürich 1999). Das in der stadtsociologischen Diskussion von Häussermann und Siebel (1987) entworfene Bild der «dreigeteilten Stadt» (international wettbewerbsfähige Stadt; normale Arbeits-, Versorgungs- und Wohnstadt; marginalisierte Stadt der Randgruppen) verlangte auch in der Schweiz nach integrativen Lösungen. So versuchten die Schweizer Städte trotz des nur geringen Interventions-spielraums, der ihnen zur Lösung der ökonomischen Schwierigkeiten zur Verfügung stand, in ihren Leitbildern eine wirtschafts- und gesellschaftspolitische Strategie zu formulieren, die sie wieder handlungsfähig machen und das Thema *Einwanderung* der rechtspopulistischen Instrumentalisierung entreissen sollte. Für die Städte stellte sich aber die Integrationspolitik auch als Frage der Politikkoordination mit dem Bund dar: Dieser hatte nämlich über sechs Jahrzehnte hinweg Ausländerpolitik vorwiegend als Politik der Kontrolle verstanden und wollte ausserdem keine finanziellen Kosten für die Integration tragen, die im Übrigen vom Ausländergesetz unter der Prämisse der Fremdenabwehr auch nicht vorgesehen war. Allerdings zeichnete sich hier allmählich eine Änderung ab: Am 1. Oktober 1999, sechs Monate vor Beginn

der hier dokumentierten Tagung, trat ein Gesetzeszusatz im ANAG in Kraft, der dem Bund die Kompetenz verlieh, für die soziale Integration von Ausländern finanzielle Beträge zur Verfügung zu stellen, die mit den Kantonen, Gemeinden oder Dritten abgesprochen wurden, und deren Höchstbetrag jährlich von der Bundesversammlung festgesetzt werden sollte (siehe ANAG Art. 25a). Mit dementsprechender Spannung wurde die Rede des damaligen Direktors des Bundesamtes für Ausländerfragen, *Peter Huber*, erwartet. Hierbei spielte sicherlich auch eine Rolle, dass der ehemalige Chef der Bundespolizei im Rahmen der Parlamentarischen Untersuchungskommission zur Affäre um die Bundesrätin Elzabeth Kopp 1989/1990 beurteilt worden war, nachdem sich herausgestellt hatte, dass die zentrale Register der politischen Polizei ohne inhaltliche Rechtfertigung rund 900'000 Karteikarten enthielt, wobei zwei Drittel der Fichen Daten politisch aktiver Ausländerinnen und Ausländer erfasst hatten (PUK Bericht, 1990: 160).

*Peter Huber* beschreibt Integration ebenfalls als gesamtgesellschaftlichen Prozess. Seine Definition scheint zwar von seiner früheren Tätigkeit nicht vollständig unbeflusst zu sein, weist aber auch neue Perspektiven und Lösungen auf: Huber plädiert für eine transparente Politik der Behörden gegenüber der schweizerischen Bevölkerung und setzt sich dafür ein, dass deren Befürchtungen – besonders was die Ausländerkriminalität angeht – ernst genommen werden. Daher sollen seiner Ansicht nach bei der Thematik Integration auch «unangenehme» Aspekte erläutert werden. Neben der Initiierung von Integrationsmassnahmen fordert *Peter Huber* auch bedeutende finanzielle Mittel für die Bekämpfung der Kriminalität und der Verstösse gegen das Ausländergesetz. Diese Massnahmen sind seiner Meinung nach notwendig, um die Integrationsbereitschaft bei den Schweizerinnen und Schweizern aufrechtzuerhalten. Handlungsbedarf sieht der Vertreter des Bundes zudem bei der Zusammenarbeit zwischen Bund, Gemeinden und Kantonen. Dabei könnte seiner Auffassung nach der neue Integrationsartikel von entscheidender Bedeutung sein, um den Bund mehr in die Integrationsarbeit mit einzubeziehen. Huber sprach in seinem Beitrag über verschiedene Massnahmen seiner Behörde, die damals noch im Planungsstadium waren, heute aber bereits umgesetzt worden sind. So wurde u. a. die Absicht, die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kanton und Gemeinden zu intensivieren, mit der im Februar 2001 gegründeten Tripartiten Agglomerationskonferenz verwirklicht. Diese Konferenz war Ausgangspunkt für die Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik, in deren Rahmen auch aufeinander abgestimmte Integrationspolitiken entwickelt werden sollen (Niederberger,

2003). Die von Huber angekündigten Kredite zur Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern wurden zum ersten Mal im Jahr 2001 zur Verfügung gestellt. In diesem Jahr belief sich der zur Verfügung gestellte Betrag auf 10 Millionen Franken, in den Jahren 2002 und 2003 waren es schon 12,5 Mio. Franken pro Jahr. Inzwischen wurde aufgrund der allgemeinen Sparmassnahmen des Bundes die bis im Jahr 2006 vorgesehene stufenweise Erhöhung auf 19 Millionen Franken für den Zeitraum 2004–2006 auf 14 Millionen Franken pro Jahr plafoniert. Diese Beträge werden durch das Bundesamt für Migration (das vormalige Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung IMES) auf Antrag der Eidgenössischen Ausländerkommission vergeben. Im Jahr 2004 startete ein neues Programm zur Integrationsförderung, das weiterhin Sprachkurse zur Förderung der Verständigung vorsieht und die bereits bestehenden öffentlichen Einrichtungen auch für Zugewanderte besser zugänglich machen will. Ausserdem sollen spezifische Fachdienste in den Regionen entwickelt und innovative Projekte unterstützt werden ([www.eka-cfe.ch](http://www.eka-cfe.ch)).

Der Entwurf zum neuen Ausländergesetz (AuG), über den im Jahr 2005 entschieden wird, unterstreicht die Koordinationsfunktion des Bundes, die unter anderem dazu dienen soll, die Gesamtinteressen der Schweiz in den Vordegrund zu rücken. So sollen über den Bund Massnahmen zur Integration sowohl auf Bundesebene als auch im Verhältnis zu den Kantonen und Gemeinden gefördert und koordiniert werden. Erstmals enthält das Gesetz ein Kapitel zur Integration (Art. 51–57). In diesen Artikeln, die auf Art. 25a des ANAG und auf die revidierte Integrationsverordnung (Vina) Bezug nehmen, werden die verschiedenen Bereiche der Integrationsförderung genauer bestimmt und die Verfahren erläutert, die im Rahmen eines Anreiz- und Sanktionssystems den Strahl der Integration von Seiten der Administration bewerten. Damit ist das ordnungspolitische Primat zwar immer noch Teil des Gesetzes, aber mit der Annahme dieses Entwurfs würde die Schweiz Integration erstmals als gesamtgesellschaftliche Aufgabe betrachten. Dieser Prozess setzt im Übrigen sowohl die Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer zur Eingliederung als auch eine offene und weitgehend vorurteilsfreie Haltung der schweizerischen Bevölkerung voraus und verpflichtet den Staat zu festgelegten Integrations- und Koordinationsaufgaben.

Die sowohl von *Werner Haug* als auch von *Peter Huber* angesprochene Notwendigkeit einer Bürgerrechtsreform wurde in der Zwischenzeit initiiert (Wanner und D'Amato, 2003). Diese Revision des Bürgerrechtsgesetzes, die im Herbst 2004 verworfen wurde, hätte die Einbürgerungsbedingungen weniger

restriktiv gehandhabt und neben kürzeren Fristen und geringeren Gebühren *das ius soli* für die dritte Generation eingeführt. Dieses Gesetz hätte nicht nur die Konvergenz der Schweiz mit anderen europäischen Staaten unterstrichen, sondern auch grosse Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz gehabt (Münz und Ulrich, 2003).

*Rinus Penninx*, Leiter des *Institute for Migration and Ethnic Studies* der Universität Amsterdam und Co-Chair des *International Metropolis Projects* – einer internationalen Plattform, die Migrationspolitik durch den Austausch von Forschung, Verwaltung, Politik und NGOs verbessern möchte – untersucht in seinem Beitrag die unterschiedlichen schweizerischen Ansätze «from a perspective of an outsider». Als spezifisch schweizerisches Phänomen bewertet er die enge Verknüpfung der Integrations- und Integrationsdiskussion. Dabei scheint es ihm von Nutzen, die europäischen und schweizerischen Erfahrungen in diesem Bereich mit den kanadischen zu vergleichen. Penninx beurteilt die Migrationspolitik der EU als äusserst ambivalent, da einerseits fundamentale Rechte auf die supranationale Ebene gehoben würden, andererseits gegenüber aussereuropäischen Ländern eine sehr selektive und defensive Integrationspolitik betrieben werden würde. Die damit dokumentierte Nichtakzeptanz des Phänomens Einwanderung hat – laut Penninx – schwerwiegende Auswirkungen auf die Integrationspolitik der Mitgliedsländer. Die von Penninx entwickelte Integrationsypologie, die sich unter Miteinbezug der kulturellen und religiösen Rechte der Immigrierenden und Minoritäten auf die juristisch-politische und sozio-ökonomische Dimension der Bürgerschaft bezieht, gibt Aufschluss über einen weiteren wichtigen Gesichtspunkt. Hier zeigt sich bezüglich der Schweiz, dass – im Gegensatz zur expliziten und selektiven kanadischen Integrationspolitik – eine ambivalente Integrations- und eine fehlende Integrationspolitik zu einer Fehleinschätzung des Migrationspotenzials und zu Fremdenfeindlichkeit führt – und dies ganz unabhängig davon, dass die Integration der MigrantInnen im Bereich Wohlfahrt und in den Städten durchaus als erfolgreich bezeichnet werden kann.

Eine der europäischen Urbanitätspflichtere Reflexion über die Bedeutung der Städte als «Integrationswerkstätte der Nation» stellt *Heinz Klegers* von der Universität Potsdam an. «Was in ihnen gelingt, gelingt auch innerhalb der Nation oder aber eben nicht», lautet Klegers Diktum. Obwohl Zuwanderungspolitiken primär auf nationaler oder gar europäischer Ebene geregelt werden, sind es die Entwicklungen in den Städten und deren Erfahrungen, welche die liberale Qualität der Regelungen massgeblich beeinflussen. Eine wichtige Rolle kommt in diesem Kontext den Konflikten zu. Sie können

einerseits zwar eskalieren, aber andererseits auch eine Chance darstellen, zu neuen Gemeinsamkeiten zu finden. Entscheidend scheint Klegler dabei, ob es gelingt, die positiven Erfahrungen innerhalb der politischen Urbanität als Antwort einer aufgeklärten Bürgergesellschaft auf die Herausforderungen der Migration und der Globalisierung auf einen grösseren Kontext zu übertragen oder eben nicht. Ansätze dazu sind zwar in europäischen Städtetzwerken wie dem «Quartiers en Crise» zu finden, lokale Strategien sollten Kleglers Ansicht jedoch weiterhin durch gemeinsame Projekte und wirksamere Interessensvertretungen gegenüber übergeordneten Stellen verbessert werden. Entscheidend für die urbane Integration bleibt allerdings, dies das paradoxe Fazit von Klegler, wie viel Toleranz unser System *ansahlt* und gleichzeitig *politisch-konstruktiv* zu Stande bringt.

*Brigit Wehrli-Schindler*, Diektoirin Stadtentwicklung Stadt Zürich, kam die Aufgabe zu, die Thesen Kleglers aus praxisbezogener Sicht zu beurteilen. Ihrer Ansicht nach gilt es dabei mit dem Widerspruch moderner Gesellschaften zwischen grösstmöglicher Freiheit und den daraus folgenden Desintegrationserscheinungen umzugehen. Weiterhin geht es ihrer Meinung nach darum, Desintegration zu vermeiden, indem Potenziale sowohl bei AusländerInnen als auch bei Ansässigen gestärkt und bei beiden Bevölkerungsgruppen die Chancen zur Integration gefördert würden. Neu ist ihrer Ansicht nach, dass nicht mehr spezifisch von einer urbanen Herausforderung gesprochen werden könne, sondern auch von einer Herausforderung an die Gemeinden im weiteren Umfeld der Städte und auf dem Land. Daneben hält Frau Wehrli-Schindler auch die alltäglichen Erfahrungen der Bevölkerung vor Ort von Bedeutung. In der Schweiz schliesse sich hier der Kreis und finde seinen Ausdruck in den teilweise sehr komplizierten kommunalen Einbürgerungspraxen.

Im zweiten Teil dieses Buches werden ausführlich erste städtische Erfahrungen aus Zürich, Bern, Basel, Winterthur, Genf und Neuenburg im Bereich der Integrationsmassnahmen vorgestellt. Ende der 90er Jahre wurden in diesen Städten – meist auf Betreiben der lokalen Parlamente – *Leitbilder* ausgearbeitet, die sich eng an die lokalen Gegebenheiten anlehnten. Interessant dabei ist die Vielfalt der Vorgehensweisen, die – wie Heinz Klegler in seinem Referat eingangs erhoffte – tatsächlich einen hohen Grad an städtepezifischem Werkstattcharakter aufweisen. In den ersten drei Fallbeispielen wurden die Leitbilder von Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern ausgearbeitet, deren Zusammenarbeit mit den verschiedenen städtischen Akteuren allerdings graduell unterschiedlich war. Die Herangehensweisen und vorgeschlagenen

Massnahmen sind somit stark von den lokalen Gegebenheiten geprägt. Im Zürcher Leitbild, so *Johanna Trempl*, zum Zeitpunkt der Veranstaltung Leiterin der Fachstelle für interkulturelle Fragen, heute bei der Integrationsförderung Zürich, lagen die Schwerpunkte auf der sprachlichen Verständigung, auf dem Bereich Schule und Bildung, auf der Erwerbstätigkeit, dem Zusammenleben in den Stadtvierteln sowie auf öffentlicher Sicherheit und Mispasche im öffentlichen Leben. Vor diesem Hintergrund wurden verschiedene von der Stadt geförderte Projekte initiiert wie beispielsweise die Begrüssungsfestlichkeiten für Neuzugewogene, kantonale Schulprojekte wie etwa das Programm «Qualität in multikulturellen Schulen (QUIMS)», Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme für Jugendliche, Nachbarschaftsvermittlung, Prävention vor Jugendgewalt und Sensibilisierungskampagnen für die einheimische Bevölkerung.

In Basel wurde der Vernehmlassungsprozess mit den diversen Akteuren intensiviert. Hier stand die These im Mittelpunkt, Integration sei primär eine Frage von Bildung und sozialem Status. Dies hatte zur Folge, dass die im Basler Leitbild festgehaltenen konkreten Massnahmen sowohl auf AusländerInnen als auch auf SchweizerInnen ausgerichtet waren. Die zentralen Handlungskonzepte hatten zudem – wie der Integrationsdelegierte des Kantons Basel-Stadt *Thomas Kessler* betont – in erster Linie immer den Paradigmenwechsel vom Defizit- zum Potenzialansatz zum Gegenstand. Ausgangspunkt für die Umsetzung des Leitbilds in die Praxis waren die Anerkennung bereits vorhandener Ressourcen wie beispielsweise Erfahrungen, Motivation, Wissen, Kompetenzen und Arbeitskraft. Zweitens wird im Basler Leitbild Integration sowohl als gesamtgesellschaftliches als auch als spezifisch kommunales Anliegen verstanden. Ein weiterer Punkt ist der bewusste und sorgsame Umgang mit Differenz und damit der Versuch, kulturalisierende und ethnisierte Vorurteile möglichst zu vermeiden. Die vorgestellten Massnahmen sind daher immer auf das eigenständige Individuum ausgerichtet.

Die Stadt Bern hingegen, so *Ursula Beger*, die ehemalige Gesundheits- und Fusionsdirektorin und spätere Polizeidirektorin, kann sich zwar hinsichtlich ihrer frühen Bemühungen im Bereich Integration mit Stolz als Pionierin der schweizerischen Integrationsleitbilder bezeichnen – die Einarbeitung des Berner Leitbilds wurde nämlich schon 1995 in Auftrag gegeben und nach einer längeren Vernehmlassungsphase 1999 vom Gemeinderat genehmigt – bei der Umsetzung der Massnahmen jedoch stockte der Prozess. Dies macht deutlich, dass in den verschiedenen administrativen Bereichen vorläufig unterschiedliche

Konzepte bestehen. Was die Zielsetzung anbelangt, ist das Berner Leitbild jedoch mit dem von Zürich und Basel vergleichbar.

Im Gegensatz zu den vorangegangenen drei Städten der deutschsprachigen Schweiz führte in Winterthur interessanterweise eine völlig andere Ausgangslage zur Erarbeitung eines Leitbildes. *Markus Hodel*, langjähriger Präsident des Interkulturellen Forums Winterthur, zeigt in seinem Artikel die historischen Hintergründe auf. In Winterthur waren primär die tatkräftigen, nicht ganz uneigennützigem Bemühungen der grossen Industrie- und Gewerbebetriebe für die Erstellung des Leitbildes verantwortlich. Nach dem durch die in den 80er Jahren einsetzende Rezession bedingten Rückgang des Engagements der Wirtschaft, setzte Winterthur in einer Neuorientierungsphase – unter bewusstem Verzicht auf eine wissenschaftliche Bearbeitung – die Vorgaben des Stadtrates unter Einbezug des Forums direkt um. In Winterthur wurde Integration erstmals als direkte Aufgabe der städtischen Behörden interpretiert und daher die Stelle eines Delegierten eingerichtet. Hodel beurteilt in seinem Beitrag die heutige strukturelle Verankerung des Leitbildes und gibt einen kurzen Überblick über die Erfahrungen mit den Umsetzungsmaßnahmen in den ersten drei Jahren.

Als Beispiel aus der französischsprachigen Schweiz stellt *Bülent Kaya*, Politologe am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, die Vorgehensweise der beiden Städte Genf und Neuenburg vor. Während Neuenburg seine Massnahmen systematisch und kontinuierlich im politisch-institutionellen Bereich aufgearbeitet hat, wählte Genf eine punktuelle und spontane Herangehensweise, die sich primär auf die Sprachförderung in den Schulen bezieht. Kaya zeigt in seinem Beitrag differenziert die Folgen und Auswirkungen der verschiedenen Integrationspolitik in den beiden Städten auf.

*Hartmut Häussermann* von der Humboldt-Universität in Berlin diskutiert zum Abschluss die Probleme der sozialen Integration in den begrenzten Räumlichkeiten der Grossstädte unter Aufrechterhaltung der Distanz zwischen Fremden. Häussermann bezieht sich in seinem Beitrag auf die heute aktuelle statische Sichtweise von Migration unter Vernachlässigung der historischen Perspektive. Anhand der Zu- und Abwanderungsbewegungen in den Städten zeigt er primär die Wandelbarkeit und den Nutzen dieser transitorischen Örtlichkeiten auf. Dabei nimmt Häussermann die Argumentation von Kleeger auf und beschreibt Segregation und Desegregation nicht als Gegensatzpaare, sondern vielmehr als differenzierte, an individuelle Situationen angepasste mögliche Strategien. Neben den negativen Aspekten, die Segregation mit sich bringt, sieht er hier

aber gleichzeitig auch die Ressourcen für Selbstorganisation und Integration. Die heutigen europäischen Städte sind nämlich auf Zuwanderung aus dem Ausland angewiesen. Ihre Urbanität erhält damit eine neue Qualität, deren durchaus auch ethnische Segregation bis zum Gegenbeweis zunächst einmal als produktiv aufgefasst werden sollte.

#### «Alles wird gut»<sup>4</sup> – Eine Konklusion

Die Städte haben nach den diversen Krisen der 90er Jahre das Ruder des politischen und gesellschaftlichen Handelns – zumindest was die Integrationspolitik angeht – wieder in die Hand nehmen können. Dabei haben sie sich einer Problematik gestellt, die zuvor nur von rechtsbürgerlichen Bewegungen thematisiert worden war. Die Diskussion über das Thema Integration ist seitdem nicht mehr allein von einer Unterscheidung zwischen «ihnen», den Ausländern, und «uns», den Einheimischen, geprägt. Schon der gesellschaftliche und politisch-rechtliche Wandel im Bürgerrechtsgesetz hat eine solche Unterscheidung weitgehend auf, und auch die Städte haben den Diskurs längst in eine andere Richtung entwickelt. Ausserdem haben die ökonomischen und politischen Entwicklungen der 80er und 90er Jahre einschneidende Folgen auf die soziale Struktur der Schweiz gehabt. Diese Entwicklung findet ihre Gestalt einerseits in einer Heterogenisierung und Fragmentierung der sozialen, räumlichen und urbanen Struktur und andererseits im Aufkommen neuer Lebensstile sowohl bei Migranten als auch bei Schweizern. Das dadurch entstandene kulturelle Potenzial und die durch die vielgliedrige sozio-kulturelle Verflechtung unterschiedlichster Milieus (Alleingesessene, Migranten, alternative Gruppierungen, Pioniere) erzeugte Bindung müssen bei der Analyse städtischer Sozialstrukturen berücksichtigt werden, da sie sowohl auf die Raumbearbeitung und Raumnutzung als auch auf die symbolische Deutung von Stadtvieren Einfluss nehmen können. Dieser Faktor kann von grosser Bedeutung für das Image einer Stadt sein.

Zum Abschluss möchte ich kurz auf eine Kritik eingehen, die in Bezug auf die vorgestellten Leitbilder geäussert wurde. Diese Kritik bezieht sich darauf, dass in den Schweizer Leitbildern die klassischen Fragestellungen zur sozialen Ungleichheit in Städten oftmals eine eher marginale Rolle spielen (Ehret, 2002). Dazu lässt sich sagen, dass der Reiz des urbanen und multi-

<sup>4</sup> Grafitt-Botschaft im besetzten Wohngroß-Kulturareal beim Hauptbahnhof Zürich (1991–1993).

kulturellen Potenzials vielfach in den Vordergrund gestellt wurde, um den Gestaltungsraum einer internationalisierten Stadtentwicklung zu verdeutlichen. Die Befürchtung, dass dies unter anderem auch das Risiko in sich birgt, den «Anderen» lediglich als Motor des Aufschwungs zu instrumentalisieren, ist sicherlich nicht unbegründet. Und natürlich ist auch die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass langjährige Stadtbewohner unabhängig von ihrer Nationalität den oben beschriebenen Diskurswandel als Bevorteilung von Neuzugewanderten interpretieren und mit dem Ruf nach Schutz reagieren können. Allerdings greift diese Kritik strategisch vielfach zu kurz. Denn unabhängig von diesen möglichen Reaktionen haben die Leitbilder von Basel, Zürich, Bern, Winterthur und aus der französischsprachigen Schweiz das Verdienst, den politischen Führungsanspruch in einem Bereich übernommen zu haben, der insbesondere von den Kantonen und dem Bund lange Zeit vernachlässigt wurde. Dank der Analyse des städtischen Unbehagens ist es den Städten mit ihren Leitbildern gelungen, eine komplexe und kontroverse Debatte zu entwickeln und die Thematik in einen praxisorientierten Kontext zu stellen.

Eines der wichtigsten Probleme, das die Teilnehmer an dieser Diskussion lösen wollten, war die Überwindung der Schwierigkeiten beim Bund, den städtischen Behörden mittels des veralteten Ausländergesetzes (ANAG) eine Grundlage für die Bewältigung ihrer Probleme zu vermitteln. Es bestand aber die Notwendigkeit, die sich aus der Migration ergebenden Probleme auf der Ebene des unmittelbaren Geschehens vor Ort anzugehen. Die Behörden der unterschiedlichen Verwaltungsebenen hatten jedoch Mühe miteinander zu kooperieren, da sie ein abweichendes Verständnis der dazu notwendigen Verfahren hatten und es demzufolge fast unmöglich war, kohärente und auch mit anderen Verwaltungsabteilungen der eigenen Behörde abgestimmte Entscheidungen zu treffen. Die hier behandelten Leitbilder haben das grosse Verdienst, ein auf die lokalen Bedürfnisse abgestimmtes, vollständiges Handlungsmodell entwickelt zu haben, dessen künftige Entwicklung von allen Intervenierenden mitbeeinflusst werden kann.<sup>5</sup> Allerdings wurden zu dieser Auseinandersetzung die VertreterInnen der Migranten und ihrer Organisationen in der Regel nicht hinzugezogen. Ganz im Sinne von Kieger dürfen aber gerade die politisch interessierten und engagierten MigrantInnen in Zukunft

bei dieser Diskussion nicht fehlen, selbst wenn dies vermehrte Konflikte bei den Verhandlungen zur Folge hätte. Denn es sind gerade diese Konflikte und insbesondere ihre Bewältigung, die neue Selbstverständlichkeiten entstehen lassen und verschiedenste Gruppierungen von Bürgern zu binden und zu verbinden vermögen.

## Literatur

- Alderaz, Gérard (1985), *Démographie et identité nationale (1850–1914)*. La Suisse et la «question des étrangers», in: *Studien und Quellen*, Nr. 11, 83–180.
- Augé, Marc (1994), *Orte und Nicht-Orte: Vorüberlegungen zu einer Ethnologie der Einsamkeit*. Frankfurt am Main: S. Fischer.
- Babaker, Rogers (2001), *The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequelae in France, Germany, and the United States*, in: *Ethnic and Racial Studies*, 24, 2, 531–548.
- Babaker, Rogers (1992), *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (1991), *Berichte über Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik der neunziger Jahre*. Bern: EDMZ.
- Cerutti, Mauro (1994), *Un secolo di emigrazione italiana in Svizzera (1870–1970) attraverso le fonti dell'Archivio federale*, in: *Schweizerisches Bundesarchiv. Studien und Quellen*, Nr. 20, 7–104.
- D'Amaro, Gianni (2001), *Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz*. Münster: LIT.
- Ehret, Rebekka (2002), *Le discours de l'intégration: de quelle culture parlons-nous?*, in: *Helvetia, la Suisse plurielle* [réal. sous la responsabilité scientifique de Barbara Waldis et Thierry Wendling]. Paris: Presses universitaires de France.
- Habermas, Jürgen (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns*. 2 Bde. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Häussermann, Hartmut und Walter Siebel (1987), *Neue Urbanität*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Dütschler, Christian (1998), *Das Kreuz mit dem Pass: die Probenrolle der «Schweizermacher»*. Zürich: Limmat Verlag, cop. 1998.
- Hoffmann-Nowomy, Hans-Joachim (1992), *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften*. Bern: Schweizerischer Wissenschaftsrat (Forschungspolitische Frühkennung, Nr. 119).
- Holmes, Madelyn (1988), *Forgotten Migrants. Foreign Workers in Switzerland before World War I*. London: Associated University Press.
- Huisoud, Thérèse, Suzanne Stöfer, Antonio Cunha und Martin Schuler (2003), *Strukturen und Tendenzen der Differenzierung in den städtischen Räumen der Schweiz*, in: Hans-Rudolf Wicker, Werner Haug und Rosita Fibbi (Hrsg.), *Migration und die Schweiz*. Zürich: Seismo, 183–206.
- Ireland, Patrick (1994), *The policy challenge of ethnic diversity: immigrant politics in France and Switzerland*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kury, Patrick (2003), *Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz 1900–1945*. Zürich: Chronos.

- Luhmann, Niklas (1977), The Differentiation of Society, in: *Canadian Journal of Sociology*, 2, 1, 29–53.
- Lyotard, Jean François (1986), *Das postmoderne Wissen. Ein Bericht*. Graz/Wien: Böhlau.
- Mahng, Hans und Etienne Piguet (2003), Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948–1998. Entwicklungen und Auswirkungen, in: Hans-Rudolf Wicker, Werner Haug und Kostia Fibbi (Hrsg.), *Migration und die Schweiz*. Zürich: Seismo, 65–108.
- Münz, Rainer und Ralf Ulrich (2003), *Das Schweizer Bürgerrecht*. Zürich: avenir suisse.
- Niederberger, Martin (2003) *Migrationpolitik in Agglomerationen: eine explorative Analyse der zentralen Problem- und Interventionsfelder in der Schweiz*. In Zusammenarbeit mit Sandro Cattacin. Neuchâtel: sfm.
- Niederberger, Martin (2004), *Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren. Die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik*. Zürich: Seismo.
- Niggli, Peter und Jürg Fritschkecht (2003), *Rechts- und Soziale Aspekte. Wie die «unheimlichen Partizipanten» den Zusammenbruch des Kommunismus meisterten*. Zürich: Rotpunktverlag.
- Peters, Bernhard (1993), *Die Integration moderner Gesellschaften*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- PUK (1989) *Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission vom 22. November 1989. Vorermittlung im EPPD*. Bern: EDMZ.
- Sozialamt der Stadt Zürich (1999) Soziale Integration im städtischen Umfeld. Positionen und Perspektiven des Sozialdepartements der Stadt Zürich. *Edition Sozialpolitik* Nr. 3. Zürich: Sozialdepartement der Stadt Zürich.
- Walzer, Michael (1992), *What it Means to be an American*. New York: Marilio.
- Wanner, Philippe und Gianni D'Amato (2003), Einbürgerungen in der Schweiz, in: *Die Volkswirtschaft* (9), 56–60.
- Wicker, Hans-Rudolf (2003), Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung, in: Hans-Rudolf Wicker, Werner Haug und Kostia Fibbi (Hrsg.), *Migration und die Schweiz*. Zürich: Seismo, 12–62.

# I

## Europäische Urbanität