



MIGRATION AUS SICHT DER EIDGENÖSSISCHEN AUSLÄNDERKOMMISSION

Referat von Dr. Walter Schmid, Vizepräsident der EKA
An der Abschlussveranstaltung des NFP 39, 31. Januar 2003 in Bern

(es gilt das gesprochene Wort)

I.

Valorisierung des Wissens heisst ein neues Zauberwort in der Wissenschaftspolitik. Gemeint ist: Das in den Forschungsstätten und Universtitäten erworbene Wissen besser und wirkungsvoller um zu setzen. Es soll nicht in zwischen den Buchdeckeln verbleiben oder in Hör- und Vortragssälen verhallen, sondern in der Praxis „verwertet“ werden. Ziel ist es, möglichst viele und breite Brücken zu schlagen, von der Science zur Cité, von der Wissenschaft zur Politik

Der heutige Tag ist eine Wegmarke in diesem Prozess, indem er den Dialog mit Personen aus Praxis ins Programm setzt. Diese Abschlussveranstaltung ist selbstverständlich nicht der ganze Dialog, der ja auch schon längst eingesetzt hat und ich bin nicht einfach die Praxis, doch setzen wir heute ein wichtiges Zeichen, dass erst aus dem Dialog wissenschaftgestützte Veränderungen in der Praxis möglich werden.

II.

Genau daran ist die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) interessiert. Sie, die ich hier vertreten darf, hat keine eigene Sicht der Migration, wie der Titel meines Referates vermuten lassen könnte. Sie hat keine Doktrin zu vertreten. Vielmehr hat sie eine Mission. Sie ist eine vom Bundesrat eingesetzte, ausserparlamentarische Kommission, die versucht, gestaltend auf die Migrations- und insbesondere Integrationspolitik einzuwirken. Zusammengesetzt aus verschiedenen interessierten Kreisen (wie das in unserem Lande üblich ist) verfügt sie über eine Besonderheit, die für unser Land unüblich ist: die Hälfte ihrer Mitglieder sind Ausländer bzw. Ausländerinnen sind. Das macht die EKA zu einer Instanz, in der die Stimme der ausländischen Wohnbevölkerung - oder besser – die unterschiedlichsten Stimmen der ausländischen Wohnbevölkerung Gehör finden.

Die Aufgaben der Ausländerkommission sind vielfältig. Sie gleichen der anderer Kommissionen, die diskutieren, beraten, informieren, bisweilen auch schwadronieren und lamentieren. Doch auch hier wieder eine Besonderheit: Sie hat bei der Umsetzung des Integrationsförderungsprogramms des Bundes operative Aufgaben und kann so dieses wichtige Programm mitgestalten. Wenn auch mit wenig Mitteln ausgestattet, steht dieses Programm im Schaufenster der Integrationspolitik. Die EKA sieht es deshalb als besondere Herausforderung, ein qualitativ hochstehendes Programm zu realisieren, um einen bestmöglichen Beitrag zu leisten. Und den Tatbeweis erbringen, dass Integrationsförderung eine gute Investition sein kann. Wir sind dabei in besonderem Masse auf wissenschaftliche Erkenntnisse und die Zusammenarbeit mit der Lehre angewiesen. Die realisierten Forschungen etwa zur Lebenswelt der Quartiere, der Segregation in den Städten, aber auch zur Gesundheit und Arbeitswelt sind für uns von besonderer Bedeutung.



Die EKA braucht für ihre Arbeit Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit. Ihre Aussagen und Forderungen dürfen nicht zu einer weiteren Stimme im Babylon des ausländerpolitischen Alltagshackbacks werden. Sonst verliert sie ihre Daseinsberechtigung. Sie will sich in einer Weise in den nationalen Dialog einschalten, die sich dem langfristigen Interesse unserer Gesellschaft an einem guten Zusammenleben zwischen Einheimischen und Zugewanderten verpflichtet weiss. Sie versucht deshalb auch die Themen aufzugreifen und Anliegen zu formulieren, denen strategische Bedeutung zukommen. Auch hier sind wir auf Ergebnisse der Wissenschaft angewiesen, denn mehr als andere sind wir darauf bedacht, die wichtigsten Trends im Migrationsgeschehen frühzeitig zu erkennen und verlässlich zu deuten.

III.

Wir freuen uns, dass das Wirken der EKA in den letzten Jahren als ein Indiz für eine integrationspolitische Öffnung der Schweiz wahrgenommen wurde. Wir haben tatsächlich versucht, dieser veränderten Praxis des Bundes, die sich auf den Integrationsartikel von 1999 stützt, ein Gepräge zu geben. Doch die EKA ist nicht die Praxis. Diese findet vielmehr täglich an tausend Orten statt. In Gemeinden, Parlamenten, Spitälern, Schulhäusern, Fabriken, Läden, Vereinslokalen. Wie steht es dort mit dem Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis? Er ist dort wohl schon bedeutend schwieriger. Ja oft zum Verzweifeln und zwar nach beiden Seiten hin: Wann schon orientieren sich politische Entscheidungsträger an gesichertem Wissen? Gerade in der Migrationspolitik schwemmen das Bauchwissen das Sachwissen, die Emotionalität die wissenschaftlichen Erkenntnisse immer wieder vom Tisch. Nur noch der Sachzwang schiebt in der Regel einen Riegel, gibt Halt in der Argumentation und gewährleistet ein Minimum Bodenhaftung. Und umgekehrt sehen sich Verantwortliche in Gemeinden, Städten und Institutionen immer wieder zu Entscheidungen gedrängt, bei denen sie keine Hilfestellung aus der Wissenschaft erhalten. Weil die Dinge so komplex, die Ressourcen so begrenzt und die Verantwortlichkeiten so verteilt sind. Und weil letztlich der gestaltende Einfluss der Politik auf das Migrationsgeschehen viel kleiner ist, als wir alle denken.

Was ist einer Stadt zu raten, die gegen die Segregation in Quartieren angehen will? Die die Zahl der illegalen Aufenthalter an kritischen Orten des öffentlichen Raums verringern will? Die sich Sorgen macht über die Finanzierbarkeit kommunaler Sozialleistungen, die überproportional von der ausländischen Wohnbevölkerung in Anspruch genommen wird und werden muss?

IV.

Verbleiben wir noch einen Moment beim Zusammenspiel zwischen Wissen und der Praxis, beim Wissen und seinem Einfluss auf die Politikgestaltung: Wer sich in diesen Wochen im Lande umhört, muss zum Schluss kommen, dass die Politik zumindest im Migrationsbereich schlichtweg lernunfähig ist. Der Diskurs ist der selbe wie vor zehn oder zwanzig Jahren. Die politischen Forderungen sind die selben geblieben, auch die Argumente und Deutungsmuster. Es braucht schon einen zweiten Blick um zu erkennen, dass die Zeit nicht stehen geblieben ist. So weißt beispielsweise das jüngst geforderte Verbot von Mobiltelefonen für Asylbewerber darauf hin, dass wir im 21. Jahrhundert angelangt sind. Nicht, weil dissuasive Massnahmen nicht schon vor zwanzig Jahren gefordert worden wären, aber damals gab es schlicht noch keine Handies. Dabei wäre es durchaus interessant der Frage nachzugehen, wie sich die Revolution der Kommunikationstechnologie und die niedrigen Mobilitätskosten auf das Migrationsgeschehen auswirken. Die Gleichzeitigkeit von Raum und Zeit, wie sie die neuen Technologien geschaffen hat, rüttelt ja nicht nur an den theoretischen Fundamenten der Migration, sondern hat ganz praktische Auswirkungen.



Auch der Diskurs der Ausgrenzung, auf den ich noch zurückkommen werde, ist der alte. Man hier muss man genauer hinsehen, dass im Gegensatz zu früheren Jahren nun nicht mehr Türken und Tamilen gemeint sind, wenn pauschal Asylsuchende diffamiert werden, sondern Menschen aus dem früheren Jugoslawien oder Afrika. Die Argumentation bleibt gleich, nur die Menschen ändern. Dabei wäre es höchst spannend, der Frage nachzugehen, welche Auswirkungen das Migrationsgeschehen auf das Verhältnis zwischen den Staaten des früheren Jugoslawiens und die Schweiz haben wird, die in vergleichsweise kurzer Zeit gegen 300000 Migranten aus dieser Region aufgenommen hat? Werden wir dereinst eine special relationship feiern, wie sie heute England und die USA verbindet? Vielleicht werden wir das Verbindende unserer speziellen Beziehung auch erst dann erkennen, wenn wir gemeinsam und vermutlich zeitgleich im integrierten Europa ankommen werden: die Schweiz, weil sie sich als Insel ausserhalb der EU nicht mehr halten kann und das frühere Jugoslawien, weil sich Europa ein Protektorat der Instabilität innerhalb seines dannzumaligen Territoriums nicht mehr leisten will.

Woher rührt diese anscheinende Lernunfähigkeit der Politik? Weshalb bestimmen über Jahrzehnte die selben Clichés die Debatte? Weshalb werden bei uns, aber anderswo ebenso Politikerinnen und Politiker abgewählt oder nicht gewählt, wenn sie sich für Postulate wie erleichterte Einbürgerung oder Integration engagieren, also Forderungen, die sich als Schlussfolgerungen des NFP 39 ergeben? Sind wissenschaftliche Erkenntnisse einfach nicht mehrheitsfähig?

Vielleicht bietet ein weiteres Resultat des NFP 39, das mich besonders berührt hat, eine Erklärung: Im Wechselspiel von Öffnung und Begrenzung, die das Migrationsgeschehen seit jeher geprägt hat. Und im NFP 39 ist von neuen Formen der Ausgrenzung die Rede. Der Preis der Öffnung scheint die Ausgrenzung zu sein. Sie macht sich bemerkbar in der zunehmenden Segregation der Quartiere, im Lohngefälle und im sozialen Leben. Diese Ausgrenzung ist sozial nicht erwünscht und wir kennen auch die Gegenstrategien, um ihr entgegenzuwirken. Warum aber sind sie politisch kaum mehrheitsfähig? Warum wurden in der Stadt Zürich ausgerechnet Integrationskurse für Jugendliche um ein Haar in einer Volksabstimmung abgelehnt? Wenn es uns nicht mehr gelingen kann, das offenkundig Notwendige gegen die Ausgrenzung in der Praxis umzusetzen, was sollen denn alle Erkenntnisse? Warum immer wieder diese Ausgrenzung?

V.

Der Kampf gegen Ausgrenzungen erscheint in der Praxis oft als Sisyphusarbeit. Jede neue Einwanderungswelle oder konjunkturelle Flaute lässt den Stein wieder nach unten rollen. Vielleicht heisst die zentrale Frage nicht, wie wir Ausgrenzungen am wirksamsten überwinden, sondern es stellt sich vorab die Frage: Welche Funktionen erfüllt die Ausgrenzung? Wozu und wem dient sie?

Aus der Psychologie wissen wir, dass Abgrenzung und Identitätsbildung in einem engen Zusammenhang stehen. Das eigene Ich entwickelt sich mit der Wahrnehmung des Andern. Das gilt wohl auch für das Kollektiv. Und von der Abgrenzung führt nur ein kurzer Weg zur Ausgrenzung. Da es eine gemeinsame Identität in modernen, plurikulturellen Gesellschaften und erst recht in der Schweiz nicht gibt, wird sie um die Nationalität, um das Schweizersein, konstruiert. Wir grenzen uns ab von den andern, den Ausländern. Allerdings sind, wie das NFP 39 deutlich zeigt, nicht die Ausländer generell Opfer von Ausgrenzung. Schon gar nicht jene transnationalen Ausländer, die in den oberen Lohnsegmenten unseres Landes weit überproportional vertreten sind und von denen wir gar keine Integrationsleistungen erwarten. Von Ausgrenzung betroffen sind Teile der Neuzugewanderten, die mit Asylbewerbern assoziiert werden, die Sinnbild der Unordnung im Land sind, Teil der Unsicherheit und des Ungenügens,



das wir nicht wollen. Diese Zuschreibungen, die Unwahres und Halbwahres verbinden, erfüllen eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der Identität eines Landes. Solange es nicht gelingt, kollektive Identitäten in anderer, positiver Weise zu konstruieren, um gemeinsame Projekte der Zukunft etwa (ich hätte dabei aus meiner jüngsten beruflichen Tätigkeit noch eines in Erinnerung) wird Ausgrenzung eine Konstante der Migrationspolitik bleiben.

Die Ausgrenzung der Neuzugewanderten erfüllt eine weitere, ganz handfeste ökonomische Funktion. Migrationspolitik ist in den reicheren Ländern der westlichen Hemisphäre immer auch mit einer sozialen Unterschichtung verbunden. Auf die Italiener folgten die Portugiesen, die Türken, auf die Saisoniers die Asylbewerber und dereinst die Kurzaufenthalter. Auch die illegal Zugewanderten helfen bei dieser Unterschichtung durch billige Arbeitskräfte mit. Ein Wissenschaftler spricht in diesem Zusammenhang von einem klammheimlichen Konsens aller, der diese Entwicklung ermöglicht. Er sorgt nämlich dafür, dass in unseren Gesellschaften die wenig qualifizierte, minder bezahlte und wenig beliebte Arbeit erledigt wird und das zu verhältnismässig niedrigen Kosten.

Diese Unterschichtung fördert die Entwicklung einer Zwei Klassen Gesellschaft, von der Viele profitieren. Und seien wir ehrlich, die meisten von uns auch. Klammheimlich ist der Konsens dieser Politik deshalb, weil niemand Lust hat, die unterschiedlichen Interessengegensätze offen anzusprechen. So freut sich insgeheim etwa die politische Linke, wenn die Landwirte Asylbewerber illegal zum Gemüseernten einsetzen, was sie gleichzeitig als Ausbeutung geisselt, und das Gastgewerbe dankt es augenzwinkernd den Vollzugsbehörden, wenn sie bei der Ausschaffung ein Auge zudrücken, was die politische Rechte umgehend im Rathaus als Notstand brandmarkt. (Klammheimlich aber sind wir alle im selben Boot, weil wir uns an billigen Gemüse und niedern Preise in den Restaurants genau so erfreuen wie an scharfen politischen Auseinandersetzungen über Ausbeutung und Notstand)

Keine Stimme haben jene einheimischen Schweizerbürger und früher zugewanderten Ausländer, denen die grössten Kosten der Einwanderung überbürdet sind. Sie haben die objektiven Erschwernisse des Zusammenlebens in Schulen, in gestressten Quartieren und am Arbeitsplatz zu tragen. Dies gilt ganz besonders für die ansässige ältere Bevölkerung, der am Ende ihres Lebens keine Aussicht mehr auf soziale Mobilität nach oben bleibt.

In diesem Kontext erfüllt die Ausgrenzung eine dritte politische Funktion: Sie dient den politischen Kräften, die ihren Einfluss auf Kosten der Ausländer an der nationalen Identität festmachen und gleichzeitig an der ökonomischen Unterschichtung ein besonderes Interesse haben. Wir brauchen sie hier nicht zu benennen. Es gibt sie in vielen Ländern und ist wie so Weniges in der Migrationspolitik ein schweizerisches Spezifikum. Und weil den weniger privilegierten Bürgerinnen und Bürger die nationale Identität das einzige ist, was ihnen niemand nehmen kann, und sie allein von den Zugewanderten unterscheidet, machen sie ihre Hoffnungen an der Nationalität fest und setzen auf Abgrenzung. Von der Ausgrenzung selber bedroht, wollen sie in der Zweiklassengesellschaft wenigstens auf der richtigen Seite stehen.

So suchen sie politische Zuflucht bei denen, welche die Ausgrenzung vorantreiben, und wenden sich von jenen ab, die ihnen keine Verbesserung ihrer Lebenslage bieten können, sie aber zu Verständnis und Solidarität mit den Ausgegrenzten auffordern. Verbunden wird die Ausgrenzung mit dem Ausblenden der sozialen Frage. Alles ist kulturelle bedingt, alles wird zum Ausländerproblem. Die sozialen Ungleichheiten sind kein Thema mehr oder zweitrangig. So vereinigen sich Abwehr gegen das Fremde aufs Trefflichste mit dem Abbau des Sozialen. Die Ausländer in der Hängematte sind dann die perfekte Chiffre für die Ablehnung des Sozialstaates generell, und sie findet paradoxerweise bei jenen die beste Aufnahme, die selber am meisten von staatlichen Transferleistungen profitieren: Rentnern und Rentnerinnen, Arbeitslosen oder Bauern. Wenn das nicht zwei Fliegen auf einen Schlag sind!



VI.

Solange Ausgrenzung solch bedeutende psychologische, wirtschaftliche und politische Funktionen erfüllt in unseren Gesellschaften, wird die Migrationspolitik von ihr geprägt bleiben. Das Spannungsfeld zwischen Öffnung und Abgrenzung bleibt unter Strom. Wissen hat hier einen schweren Stand. Gelegentlich nur, in luziden Momenten des Zeitgeistes, lässt sich die Politik überlisten, gelingt es Wissen in die Politik einfließen zu lassen, hat Wissen eine Chance. Diese Chancen gilt es zu nutzen. Der Wissenschaft und der Praxis ist es zudem übertragen, in der rauhen Zeit dazwischen dafür zu sorgen, dass das Wissen nicht verloren geht, sondern weiterentwickelt wird. Und sich bei alledem die Leichtigkeit und die Beweglichkeit des Geistes zu bewahren, die wir in diesem Geschäft brauchen. Die Fähigkeit auch, die Dinge anders zu sehen, etwa wie dies Peter Sloterdijk tut, wenn er sagt (und das passt wohl zur heutigen festlichen Veranstaltung): "Nichts ist an der Menschenwelt so erstaunlich wie die Fähigkeit der Zusammenlebenden, mit den Unterschieden zwischen ihnen zurecht zu kommen." Staunen wir darüber und freuen wir uns darüber!