



Raphaela Nigg

Partizipation der MigrantInnen in Luzern

Eine Untersuchung über Beteiligungsmöglichkeiten von MigrantInnen an politischen Entscheidungsprozessen und über ihren Zugang zu sozialen Einrichtungen

Arbeitsblätter des Instituts für Ethnologie der Universität Bern

Herausgegeben von:

Annuska Derks

Sabine Hoefler

Ueli Hostettler

Nathalie Peyer

Anja Sieber

Virginia Suter

Michael Toggweiler

Magdalena Urrejola

Christian Wymann

Heinzpeter Znoj

Institut für Ethnologie

Länggassstr. 49A, CH-3000 Bern 9

Fax +41 31 631 42 12

ISBN 3-906465-29-2

© Raphaela Nigg und Institut für Ethnologie der Universität Bern

URL: http://www.ethno.unibe.ch/arbeitsblaetter/AB29_Nig.pdf

This is the electronic edition of Raphaela Nigg, "Partizipation der MigrantInnen in Luzern. Eine Untersuchung über Beteiligungsmöglichkeiten von MigrantInnen an politischen Entscheidungsprozessen und über den Zugang zu sozialen Einrichtungen", Arbeitsblatt Nr. 29, Institut für Ethnologie, Universität Bern, Bern 2005

ISBN: 3-906465-29-2

Electronically published April 28, 2005

© Raphaela Nigg und Institut für Ethnologie der Universität Bern. All rights reserved.

This text may be copied freely and distributed either electronically or in printed form under the following conditions. You may not copy or distribute it in any other fashion without express written permission from me or the Institut für Ethnologie. Otherwise I encourage you to share this work widely and to link freely to it.

Conditions

You keep this copyright notice and list of conditions with any copy you make of the text.

You keep the preface and all chapters intact.

You do not charge money for the text or for access to reading or copying it.

That is, you may not include it in any collection, compendium, database, ftp site, CD ROM, etc. which requires payment or any world wide web site which requires payment or registration. You may not charge money for shipping the text or distributing it. If you give it away, these conditions must be intact.

For permission to copy or distribute in any other fashion, contact: information@ethno.unibe.ch

Raphaela Nigg

Partizipation der MigrantInnen in Luzern

Eine Untersuchung über Beteiligungsmöglichkeiten von MigrantInnen an politischen Entscheidungsprozessen und über ihren Zugang zu sozialen Einrichtungen

Erstellt im Auftrag der Koordinationsstelle für Ausländerfragen und Integrationspolitik des Kantons Luzern.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	3
1.1 Fragestellung	3
1.2 Partizipation und Integration	5
1.3 Der Wandel des Kulturbegriffs	7
1.4 Demografische Daten zum Kanton Luzern	8
1.5 Methodik.....	10
2 Ergebnisse	12
2.1 Politisch-rechtliche Partizipation	12
2.1.1 Politische Rechte der AusländerInnen	12
2.1.2 Die Haltung der MigrantInnen zu politischen Rechten	14
2.1.3 Das Einbürgerungsverfahren im Kanton Luzern	16
2.1.4 Konsultativorgane	18
2.1.4.1 Die Meinungen der MigrantInnen zu Konsultativorganen	20
2.2 Partizipation an sozialen Einrichtungen	23
2.2.1 MitarbeiterInnen mit Migrationshintergrund	23
2.2.1.1 Arbeiten bei sozialen Einrichtungen: Die Sicht der MigrantInnen.....	23
2.2.1.2 Anstellung und Förderung von Personen mit Migrationshintergrund	25
2.2.2 Zugang zu sozialen Einrichtungen: Barrieren und wie damit umgegangen wird ..	28
2.2.2.1 Verständigung.....	28
2.2.2.2 Information über die Angebote.....	33
2.2.2.3 Vorurteile.....	37
3 Analyse	40
3.1 Analyse: Politisch-rechtliche Partizipation	40
3.1.1 Demokratieverständnis.....	41
3.1.2 Politische Partizipation und Integration	43
3.1.3 Die politischen Rechte im engeren Sinn	45
3.1.3.1 Das Ausländerstimmrecht.....	45
3.1.3.2 Einbürgerung	49
3.1.4 Die politischen Rechte im weiteren Sinn	52
3.1.4.1 Konsultativorgane.....	53
3.1.4.2 Vernehmlassungen.....	58
3.1.4.3 Politische Parteien	59
3.1.5 Zwischenfazit politisch-rechtliche Partizipation.....	60
3.2 Analyse: Partizipation an sozialen Einrichtungen.....	61
3.2.1 Zugangsbarrieren für MigrantInnen bei Angeboten der sozialen Einrichtungen...	61
3.2.2 Transkulturelle Kompetenzen	63

3.2.2.1 Grundlagen transkultureller Kompetenz.....	63
3.2.2.2 Transkulturelle Organisationsentwicklung	67
4 Fazit und Handlungsvorschläge	74
4.1 Politisch-rechtliche Partizipation.....	74
4.2 Zugang zu sozialen Einrichtungen.....	76
5 Interview-, Literatur- und Abkürzungsverzeichnis	79
5.1 Interviewverzeichnis	79
5.2 Literaturverzeichnis	81
5.3 Abkürzungsverzeichnis.....	86

1 Einleitung

1.1 Fragestellung

Viele MigrantInnen¹ sind in der Schweiz geboren oder leben seit vielen Jahren hier. Sie sind zu permanenten BewohnerInnen der Schweiz geworden und tragen durch ihre langfristige Anwesenheit zur Entwicklung unserer Gesellschaft bei: Arbeitskraft, Sozialabgaben und Steuern oder kulturelle Vielfalt sind nur einige Stichworte in diesem Zusammenhang. Im Ungleichgewicht dazu steht der Umstand, dass MigrantInnen in der Praxis von verschiedensten Bereichen unserer Gesellschaft ausgeschlossen sind. Am offensichtlichsten ist wohl der Ausschluss von politischen Entscheidungen. Aber auch in weniger sichtbaren Bereichen gibt es vielfältige Exklusionsformen, wie beispielsweise ein eingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt und zu sozialen Dienstleistungen. Die Gründe für diese Ausschlussmechanismen sind vielfältig und komplex. Die soziale Schichtzugehörigkeit oder die formale Staatsangehörigkeit sind zwei Faktoren unter anderen, welche Exklusion bewirken können und somit die Lebensumstände von MigrantInnen beeinflussen. Ein wichtiges Anliegen der Integrationspolitik ist es, diese Ausschlussmechanismen zu minimieren und den MigrantInnen zu ermöglichen, am gesellschaftlichen Leben zu partizipieren.

Die vorliegende Untersuchung widmet sich der Partizipation der MigrantInnen im Kanton Luzern. Sie wurde im Rahmen eines einjährigen Praktikums bei der Koordinationsstelle für Ausländerfragen und Integrationspolitik des Kantons Luzern erstellt. In Absprache mit Hansjörg Vogel, Integrationsbeauftragter des Kantons Luzern, und Hans-Rudolf Wicker, Professor für Ethnologie der Universität Bern, wurde die Fragestellung formuliert, die dieser Untersuchung zugrunde liegt: Wie kann die Partizipation² der MigrantInnen im Kanton Luzern verbessert werden? Das heisst, wie können sie verstärkt in politische Entscheidungsprozesse einbezogen werden und wie kann ihr Zugang zu Einrichtungen³ der Gesamtgesellschaft, wie Ämter, Schulen oder Kliniken verbessert werden? Ausgangspunkt dieser Fragestellung ist, dass Partizipation, also die Beteiligung der ausländischen Bevölkerung am gesellschaftlichen und politischen Leben, auch ein zentrales Anliegen des Luzerner Leitbildes für die Ausländer- und Integrationspolitik darstellt (Regierungsrat des Kantons Luzern 2000: 19). Um dieses Anliegen in die Realität umzusetzen, ist es wichtig, fundierte Kenntnisse über die Akteure und

¹ Unter ‚MigrantInnen‘ werden im Folgenden Personen verstanden, die selbst oder deren Vorfahren in die Schweiz eingewandert sind und bei denen sich dieser Migrationshintergrund auf die aktuelle Lebenssituation, sei es in sozialer, ökonomischer, rechtlicher, politischer, kultureller oder religiöser Hinsicht auswirkt. Das heisst, der Begriff wird unabhängig von Migrationsgründen und ausländerrechtlichem Status gebraucht. Demzufolge können damit auch eingebürgerte AusländerInnen gemeint sein. Wenn von ‚AusländerInnen‘ gesprochen wird, sind damit ausschliesslich in der Schweiz lebende Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft gemeint.

² Zum Begriff Partizipation vgl. auch Kapitel 1.2

³ Als Einrichtungen werden im Folgenden Dienste, Dienststellen, Ämter, Angebote, Behörden, Vereine, Schulen, Kliniken o.ä. verstanden.

Rahmenbedingungen in diesem Bereich zu erwerben. Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist, Handlungsvorschläge für eine verbesserte Partizipation der MigrantInnen im Kanton Luzern auszuarbeiten.

Partizipation ist ein umfassendes Konzept, welches die verschiedensten Bereiche des politischen und gesellschaftlichen Lebens betrifft. Meine Arbeit lehnt sich konzeptionell an eine momentan laufende Studie der UNESCO an. Sie untersucht die Partizipation von MigrantInnen in verschiedenen europäischen Städten.⁴ Dabei wird Partizipation analytisch in zwei Aspekte aufgeteilt:⁵

- Politisch-rechtlicher Aspekt: Inwiefern haben MigrantInnen und Minderheiten andere formelle Rechte und Pflichten als Einheimische bezüglich formellen politischen Partizipationsmöglichkeiten? Dies beinhaltet vor allem den Zugang zur nationalen Staatsbürgerschaft und den rechtlichen Status als AusländerIn.
- Sozio-ökonomischer Aspekt: Dieser beinhaltet die sozialen und wirtschaftlichen Rechte der Bevölkerung, unabhängig von der Staatsbürgerschaft, wie zum Beispiel das Arbeitsrecht und institutionalisierte Einrichtungen im sozio-ökonomischen Bereich.

Die vorliegende Arbeit geht von diesem analytischen Rahmen aus. Ich grenze das Thema dabei auf zwei Hauptpunkte ein: im Bereich politisch-rechtliche Partizipation auf die Möglichkeiten der Teilnahme an politischen Entscheidungs- und Meinungsbildungsprozessen und im Bereich sozio-ökonomische Partizipation auf den Zugang von MigrantInnen zu gesamtgesellschaftlichen Einrichtungen im sozialen Bereich. Diese Einschränkung ist nötig, weil eine umfassendere Untersuchung den zeitlichen Rahmen dieser Arbeit gesprengt hätte. Ich habe diese beiden Punkte ausgewählt, weil sie den aktuellen Entwicklungen im Kanton Luzern angepasst sind, wie weiter unten ersichtlich wird. Eine Analyse dieser Bereiche kann somit dazu beitragen, diese Entwicklung zu reflektieren.

Im einleitenden Teil gehe ich auf die Grundlagen der vorliegenden Arbeit ein. Ich werde einerseits klären, warum ich davon ausgehe, dass Integration Partizipation voraussetzt (Kapitel 1.2) und wie ich den Begriff ‚Kultur‘ verstehe, der im Zusammenhang mit MigrantInnen immer wieder auftaucht (Kapitel 1.3). Des Weiteren werden ausgewählte demografische Daten zum Kanton Luzern darlegen, von wem die Rede ist, wenn wir pauschal von ‚den AusländerInnen‘ oder ‚den MigrantInnen‘ sprechen (Kapitel 1.4). Das Kapitel ‚Methodik‘ (Kapitel 1.5) soll schliesslich transparent machen, wie die hier verwendeten Daten erhoben und analysiert wurden.

Auf diesen grundlegenden Überlegungen bauen die weiteren Ausführungen auf. Im Kapitel ‚Ergebnisse‘ (Kapitel 2) wird untersucht, wie sich die Partizipation in den beiden genannten Bereichen momentan darstellt. Im Teilabschnitt ‚politisch-rechtliche Partizipation‘ (Kapitel 2.1) beleuchte ich die politischen Rechte der AusländerInnen. Dabei geht es einerseits um das

⁴ vgl. <<http://www.unesco.org/most/p97.htm>> (23.5.2003) und Vertovec 1998

⁵ Das UNESCO-Projekt bezieht auch noch einen dritten Aspekt – kulturell-religiöse Partizipation – in die Untersuchung mit ein, darauf kann in der vorliegenden Arbeit nicht eingegangen werden.

Einbürgerungsverfahren. Es stellt momentan die einzige Möglichkeit dar, als MigrantIn in den vollen Genuss politischer Rechte zu kommen. Andererseits werden alternative Wege aufgezeigt, sich am politischen Meinungsbildungsprozess zu beteiligen. Das Teilkapitel ‚Partizipation an sozialen Einrichtungen‘ (Kapitel 2.2) soll darlegen, welche Zugangsbarrieren sich MigrantInnen momentan in den Weg stellen, wenn sie an gesamtgesellschaftlichen Institutionen (zum Beispiel Schulen, Gesundheitseinrichtungen, öffentlichen Diensten) teilhaben wollen. Um ihre Partizipation an sozialen Einrichtungen zu beleuchten, werden MigrantInnen sowohl als NutzerInnen, wie auch als potentielle MitarbeiterInnen von Institutionen betrachtet. Es wird zudem untersucht, wie die Institutionen mit allfälligen Barrieren umgehen.

Ausgehend von den Resultaten in Kapitel zwei, werde ich im Kapitel ‚Analyse‘ (Kapitel 3) diese Ergebnisse mit theoretischen Grundlagen verknüpfen und in einen grösseren Kontext stellen. Auch hier wird analytisch unterschieden zwischen politisch-rechtlicher Partizipation und Partizipation an sozialen Einrichtungen. Diese Analyse ermöglicht es, in einem abschliessenden Teil (Kapitel 4) Handlungsvorschläge auszuarbeiten.

1.2 Partizipation und Integration

In der aktuellen Integrationsdiskussion ist breit akzeptiert, dass Partizipation eine grundlegende Voraussetzung für den Integrationsprozess ist (vgl. zum Beispiel Prodolliet 1998). So geht auch das Leitbild für die Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Luzern mehrmals auf diesen Aspekt ein. Im Kapitel ‚Die Grundlagen und das Ziel unserer Politik‘ wird beispielsweise gefordert, dass „[d]en auf Dauer in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländern [...] die Teilnahme an gesellschaftlichen Entscheidungen ermöglicht werden [soll]“ (Regierungsrat des Kantons Luzern 2000: 19). Auch das auf Bundesebene für die Integration von MigrantInnen zuständige Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) erkennt die Wichtigkeit der Partizipationsmöglichkeiten für den Integrationsprozess an. Es hat den Bereich Partizipation in sein Schwerpunktprogramm 2001-2003 für die Integrationsförderung aufgenommen und fordert:

„In den gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Lebenswelten gilt es die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten von Ausländerinnen und Ausländern zu nutzen und zu erweitern. Die rechtlichen Rahmenbedingungen und die faktischen Zugangsmöglichkeiten sind dabei von Bedeutung.“ (EJPD 2000: 8)

Im Folgenden soll nun dargelegt werden, inwiefern Integration und Partizipation zusammenhängen.

Integration ist die Fähigkeit einer Gesellschaft, trotz sozialen Konflikten, Widersprüchen und Differenzen nicht auseinander zu fallen. Das bedeutet, dass eine ‚integrierte‘ Gesellschaft einzelne soziale Gruppen eingliedert. Sie bietet ihnen die Möglichkeit, am gesellschaftlichen Leben zu partizipieren (Wicker et al. 1996: 9).⁶ Integration ist ein wechselseitiger Prozess zwischen MigrantIn und Aufnahmegesellschaft. Beide Seiten müssen Leistungen im

⁶ Eine ‚desintegrierte‘ Gesellschaft hingegen zeichnet sich durch Segregation in den verschiedensten Bereichen des Lebens aus. Symptome von Segregation sind der Ausschluss einzelner sozialer Gruppen zum Beispiel auf dem Arbeits- oder Wohnungsmarkt oder bei sozialen Einrichtungen (Wicker et al. 1996: 9).

Integrationsprozess vollbringen. Auf Seiten der MigrantInnen müssen Fähigkeiten erworben werden, welche die Partizipation für ein Individuum überhaupt erst ermöglichen. Zentral sind in diesem Bereich die Kommunikationsfähigkeit sowie Kenntnisse über die Institutionen, Organisationsstrukturen, Werte etc. des Aufenthaltslandes. Auf Seiten der Aufnahmegesellschaft sollten Toleranz und die Bereitschaft, den MigrantInnen einen chancengleichen Zugang zu materiellen und nicht-materiellen Ressourcen zu ermöglichen, vorhanden sein.

Partizipation bedeutet in diesem Sinne einerseits die Beteiligung an Entscheidungs- und Meinungsbildungsprozessen, also die Möglichkeit, politische Entscheide zu beeinflussen. Andererseits bedeutet Partizipation aber auch Zugang zu Gütern und Institutionen. Sie findet auf verschiedenen Ebenen und in diversen Feldern des sozialen Zusammenlebens statt. Fehlen die Partizipationsmöglichkeiten für bestimmte soziale Gruppen, ist die Chancengleichheit gefährdet. Diese ist ein wichtiger Pfeiler demokratischer Systeme, bei welchen die Werte der Freiheit und Gleichheit eine zentrale Rolle spielen (Wicker et al. 1996: 9; Schulte 2001: 143-145). Ist Chancengleichheit nicht gegeben, kann von Diskriminierung gesprochen werden, was in einer Demokratie unzulässig ist. So besagt auch die Bundesverfassung, dass „[n]iemand [...] diskriminiert werden [darf], namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung“ (Art. 8 Abs. 2 BV). Im Zusammenhang mit MigrantInnen sollte beachtet werden, dass gemäss juristischer Betrachtung Ungleichbehandlung in gewissen Fällen legal ist. Denn Diskriminierung im rechtlichen Sinn beschreibt Kälin (2000: 107) als „eine qualifizierte Art von Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen, welche eine Benachteiligung eines Menschen zum Ziel oder zur Folge hat, die als Herabwürdigung einzustufen ist, weil sie an einem Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht“. Die formale Staatszugehörigkeit ist – im Gegensatz zum ethnischen oder nationalen Zugehörigkeitsgefühl – im juristischen Sinn kein „schwer aufgebbarer Bestandteil der Identität“ einer Person. Deshalb ist es rechtlich zulässig, MigrantInnen aufgrund ihrer Staatsbürgerschaft anders zu behandeln als Schweizer BürgerInnen (ebd.: 108-109). Hingegen schützt das Diskriminierungsverbot davor „wegen kultureller Merkmale wie ethnischer Herkunft oder Religion benachteiligt oder herabgewürdigt zu werden“ (Kälin 1998: 41).

Wenn also bestimmten Bevölkerungsgruppen – zum Beispiel nicht eingebürgerte AusländerInnen oder Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren – das Stimm- und Wahlrecht verweigert wird, ist das eine bewusste, staatlich legitimierte Ungleichbehandlung. Diskriminierung kann aber auch unbewusst geschehen. So basieren Regeln, Routinen und Konventionen im Verwaltungshandeln auf Werten und Verhaltensnormen, die als universell gültig vorausgesetzt werden. Sie wirken sich in informellen Formen von Diskriminierung aus. Diese Mechanismen sind oft schwierig aufzudecken, da sie nicht auf Handlungen einzelner Individuen oder eine offizielle, rechtliche Ungleichbehandlung zurückzuführen sind. Dass sie vorhanden sind, lässt sich jedoch durch messbare Auswirkungen, zum Beispiel die ungleiche Verteilung von Bildungstiteln, belegen. Ein Beispiel dafür ist die statistisch nachgewiesene Benachteiligung von Migrantenkinder im Bildungssystem (Schoch und Gass 1996: 14-15).

Integrationspolitiken zielen deshalb unter anderem darauf ab, die strukturelle Desintegration von MigrantInnen abzubauen und ihnen Partizipationsmöglichkeiten in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu verschaffen. Das bedeutet einerseits, ihre Kompetenzen und Fähigkeiten zu fördern und andererseits, Integrationsschranken abzubauen (Schulte 2001: 144).

1.3 Der Wandel des Kulturbegriffs

Der Begriff ‚Kultur‘ wird in verschiedensten Kontexten gebraucht und hat auch in der Integrationsdiskussion seinen festen Platz. Er taucht in diesem Zusammenhang fast ausschliesslich dann auf, wenn von als fremd angesehenen Bevölkerungsgruppen die Rede ist. Er wird gebraucht, um Differenzen der Einheimischen zu diesen zu beschreiben und damit nicht selten zu zementieren. Auch „Diskussionen mit PraktikerInnen⁷ über Interaktionen im Migrationskontext reduzieren sich häufig auf Aussagen über ‚fremde Kulturen‘ und auf die Schwierigkeiten im Umgang mit diesen. Dieser meist differenzorientierte Diskurs über sogenannte fremde Kulturen führt in der Folge zu generellen, oft stereotypen Zuschreibungen, welche den individuellen Lebenswelten von MigrantInnen kaum gerecht werden“ (Domenig 2001b: 16).

Dieser essentialistische Kulturbegriff, der versucht, das ‚Fremde‘ zu umreissen, stützt sich auf ein Konzept, das von E. B. Tylor Ende des 19. Jahrhunderts geprägt wurde. Er beschrieb Kultur als „jenes komplexe Ganze, welches Wissen, Glaubensvorstellungen, Kunst, Moral, Gesetze und Bräuche einschliesst, das heisst all jene Fähigkeiten und Eigenschaften, welche sich Menschen als Mitglieder von Gesellschaften aneignen“ (zit. nach Wicker 1996a: 375). Diese Definition wird durch die Vorstellung von kleinen, abgeschlossenen Gesellschaften geleitet, die durch klare Grenzen und geringe soziale Ausdifferenzierung das Bild kultureller Kohärenz und Kontinuität vermitteln. Seit Ende der Siebziger Jahre wurde der Tylorsche Kulturbegriff in der Ethnologie zunehmend kritisiert. Vor allem im Zuge der Globalisierung und der damit einhergehenden zunehmenden Mobilität wird das starre Kulturkonzept abgelöst durch Konzepte, welche versuchen, die Komplexität der Industriegesellschaften zu fassen (Wicker 1996a: 375; Domenig 2001b: 17). Die moderne Welt und die in ihr lebenden Individuen werden nicht mehr durch nebeneinander existierende, abgeschlossene Gesellschaften charakterisiert. Die Individuen werden vielmehr durch verschiedenste ‚Sinnwelten‘ und ‚Sinnangebote‘ geformt, aus denen jede und jeder Einzelne auswählen kann (Domenig 2001b: 17).

„Kulturen‘ schweben also nicht sozusagen über den Individuen verschiedener Gruppen und erzeugen deren Verhalten und Wertvorstellungen in vorgespurten Bahnen. Vielmehr trifft der Mensch eine Wahl aus verschiedenen, sich ihm anbietenden Möglichkeiten je nach Interesse, Strategie, Situation, Kontext, Zeit und Ort und verändert diese auch ständig in einem dynamischen Prozess. Kulturelle Phänomene können also nicht einfach aus einem konstruierten, vorgegebenen, sogenannt objektiven Kontext, beziehungsweise aus der ‚Kultur‘ heraus abgeleitet werden, sondern haben immer auch eine individuelle, beziehungsweise subjektive Dimension. Infolgedessen helfen auch entsprechende ‚kulturspezifische‘ Hinweise und ‚rezeptartige Empfehlungen‘ in der Migrationsarbeit nicht weiter, da diese die Individuen in ihren spezifischen Sinnwelten und

⁷ Als PraktikerInnen werden im Folgenden Personen verstanden, welche in ihrer Berufspraxis mit MigrantInnen interagieren.

Handlungskontexten nicht erfassen können, sondern im Gegenteil deren Verhaltensweisen und Haltungen kulturalisieren und stereotypisieren." (ebd.: 17-18)

Die Mobilität der Menschen in unserer modernen Welt führt zu kulturellen Kreolisierungsprozessen. Diese bringen hybride Identitäten hervor, welche die Lebenswelt der Individuen gestalten (ebd.: 18). "Die Vorstellung einer soziokulturellen hybriden Identität, welche sich aus einer ständig neuen Vermischung unterschiedlichster Einflüsse konstituiert, entspricht weitaus mehr den Realitäten unserer globalisierten und hochmobilen Lebenswelten, als die Konstrukte von sogenannt homogenen Kulturen, welche in Raum und Zeit 'aufeinanderprallen'" (ebd.: 18). So müssen nach Ansicht von Domenig (ebd.: 22-23) ethnische Gruppen heute vielmehr vor dem Hintergrund transnationaler Migrationsbewegungen und Beziehungsnetze betrachtet werden. Eine kürzlich erschienene Studie zur Nutzung des Angebotes des protestantischen Sozialzentrums Lausanne (CSP) ‚Fraternité‘ zeigt denn auch auf, dass soziale Probleme von MigrantInnen nicht ethnospezifisch sind. Es konnte dokumentiert werden, dass zugewanderte Personen aus Spanien, Italien und dem ehemaligen Jugoslawien die gleichen Probleme haben. Diese sind vor allem durch ihre Migrationserfahrung respektive ihren unsicheren aufenthaltsrechtlichen Status bestimmt und nicht durch ihre ‚Herkunftskultur‘ (Chaudet et al. 2003: 371-389).

Domenig (2001c: 20) sieht im Rückgriff auf kollektive Stereotypen und Kulturalisierungspraktiken eine Strategie, mit fremden Lebenswelten umzugehen. Die Unsicherheit, die PraktikerInnen zum Beispiel im öffentlichen Dienst oft in der Interaktion mit MigrantInnen verspüren, fördern ihren Wunsch nach „klaren Modellen und Kategorien, die Ungewohntes vermeintlich ordnen, zuordnen und erklären können“ (ebd.: 20). So lassen sich griffige Konzepte, die Kultur als erlern- und berechenbar darstellen, besser durchsetzen als Darstellungen einer vielfältigen und widersprüchlichen Realität (Breidenbach und Nyiri 2001: 73; vgl. auch Gaitanides 1999: 42).

Ausgehend von diesen Überlegungen möchte ich der vorliegenden Arbeit einen nicht essentialistischen Kulturbegriff zu Grunde legen. Das Verständnis von Kultur als flexible, von verschiedensten Sinnwelten beeinflusste Identität von Menschen spielt in viele Aspekte der vorliegenden Arbeit hinein.

1.4 Demografische Daten zum Kanton Luzern

Die folgenden ausgewählten demografischen Daten zum Kanton Luzern sollen ein Bild der hier anwesenden MigrantInnen aufzeigen.⁸ Sie sollen beleuchten, von wem die Rede ist, wenn in der Öffentlichkeit pauschal von ‚den MigrantInnen‘ oder ‚den AusländerInnen‘ gesprochen wird.

Im Jahr 2002 stieg die Zahl der ständigen ausländischen Bevölkerung im Kanton Luzern gegenüber dem Vorjahr um 714 Personen auf 53'967 an (+ 1.3%). Im gesamtschweizerischen Durchschnitt nahm sie um 2% zu (IMES 2003: 4). Zur ständigen ausländischen Bevölkerung werden alle ausländischen Staatsangehörigen gerechnet, die über eine offizielle

⁸ Die in diesem Kapitel dargestellten Zahlen zum Kanton Luzern stammen aus dem Zentralen Ausländerregister, ZAR.

Aufenthaltsbewilligung von mindestens 12 Monaten verfügen (BFS 2003: 51).⁹ Am 1. Januar 2002 betrug der Anteil der ständigen ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung in Luzern 15%. Das sind 5% weniger als im gesamtschweizerischen Durchschnitt, wobei die regionalen Unterschiede innerhalb der Schweiz sehr gross sind. So hat der Kanton Genf mit 34% den grössten Ausländeranteil und der Kanton Uri mit 8% den kleinsten (IMES 2003: 4).

Der überwiegende Teil der in Luzern wohnhaften AusländerInnen, nämlich 89%, stammt aus Europa. Der grösste Teil kommt aus traditionellen Rekrutierungsländern für ArbeitsmigrantInnen. Dabei repräsentieren Personen aus Serbien und Montenegro (inkl. Kosovo) mit 15'356 Personen die stärkste Einzelnationalität. Insgesamt leben im Kanton Luzern Menschen aus über 130 verschiedenen Herkunftsländern der ganzen Welt.

Fast zwei Drittel der hier lebenden AusländerInnen verfügen über eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C). Eine Niederlassungsbewilligung wird nach einem längeren Aufenthalt in der Schweiz – entweder nach fünf oder zehn Jahren ununterbrochenem ordnungsgemäsem Aufenthalt in der Schweiz – erteilt. Die Erteilung der C-Bewilligung ist von verschiedenen Faktoren wie internationalen Abkommen, Staatszugehörigkeit, Ehe mit einer Schweizer Bürgerin oder einem Schweizer Bürger und Aufenthaltsstatus abhängig. Niedergelassene haben ein Recht auf Familiennachzug und sind Schweizer BürgerInnen im Sozialhilfebereich sowie bezüglich der rechtlichen Stellung auf dem Arbeitsmarkt gleichgestellt (Caritas Luzern o. J.).

Ein weiteres knappes Drittel der in Luzern anwesenden AusländerInnen verfügt über eine mindestens einjährige Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B). AufenthaltlerInnen sind Personen, deren Bewilligung auf ein Jahr beschränkt ist, danach aber jährlich erneuert werden kann. Sie können ihre Familien nur unter gewissen Bedingungen nachziehen. Auch sie sind hinsichtlich der Sozialhilfe den SchweizerInnen gleichgestellt. Anhaltende Fürsorgeabhängigkeit kann jedoch zu einem Entzug der Aufenthaltsbewilligung führen. AufenthaltlerInnen haben keinen freien Zugang zum Arbeitsmarkt, da B-Ausweise zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nur für bestimmte Stellen oder Berufe erteilt werden (ebd.).

Zwei Prozent der in Luzern lebenden AusländerInnen sind KurzaufenthalterInnen (Ausweis L). Dieser Ausweis wird Personen ausgestellt, die sich zum Zweck der Aus- oder Weiterbildung (höchstens 12 beziehungsweise 18 Monate) oder zur Abdeckung des Arbeitskräftebedarfs (höchstens 6 Monate) für kürzere Zeit in der Schweiz aufhalten. Die Bewilligung ist in der Regel nicht erneuerbar und der Familiennachzug ist nicht möglich. Auch sie haben keinen freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Gesuche für den Stellen-, Berufs- und Kantonswechsel werden in der Regel nicht bewilligt (ebd.).

⁹ Dazu gehören die Aufenthaltskategorien Niedergelassene (Ausweis C) und Aufenthaltler (Ausweis B), inkl. anerkannte Flüchtlinge sowie Kurzaufenthalter (Ausweis L) mit einer mindestens zwölfmonatigen Bewilligung, DiplomatInnen und internationale FunktionärInnen.

Fünf Prozent der ausländischen Bevölkerung im Kanton Luzern sind dem Asylbereich zuzuordnen. Sie werden dem Kanton Luzern aufgrund eines fixen Verteilungsschlüssels vom Bund zugewiesen. Zum Asylbereich gehören Asylbewerber (Ausweis N) und vorläufig aufgenommene Personen (Ausweis F).¹⁰ Anerkannte Flüchtlinge sind je nach Aufenthaltskategorie entweder den AufenthaltInnen oder den Niedergelassenen zugeordnet. Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene haben kein Recht auf Familiennachzug. Sie erhalten

weniger Sozialhilfe als Schweizer BürgerInnen (in der Regel Unterbringung in Kollektivunterkünften und Sachabgaben). Während den ersten drei Monaten nach Einreichen des Asylgesuchs besteht ein Arbeitsverbot. Danach ist die Ausübung einer Erwerbstätigkeit grundsätzlich möglich, wenn es die Lage auf dem Arbeitsmarkt erlaubt (Inländervorrang) (ebd.).

Über die Hälfte der in Luzern wohnhaften AusländerInnen ist seit mehr als 10 Jahren in der Schweiz, knapp ein Fünftel sogar über 20 Jahre. Fast ein Viertel aller AusländerInnen sind in der Schweiz geboren und gehören somit zur zweiten oder sogar dritten Ausländergeneration. Diese Zahlen machen deutlich, dass sich die überwiegende Mehrheit der in der Schweiz lebenden AusländerInnen langfristig hier aufhält.

Insgesamt reisten im Jahr 2002 4408 Personen aus dem Ausland in den Kanton Luzern ein und 2396 reisten aus. Dies entspricht einem Wanderungsgewinn von 1829 Personen. Dieser Migrationssaldo setzt sich vor allem aus Personen aus europäischen Staaten sowie Asien zusammen. Bei den Personen, die aus asiatischen Ländern eingewandert sind, stammt der überwiegende Teil (fast 90%) aus Sri Lanka.

Die in diesem Kapitel dargestellten Zahlen zeigen auf, dass die in Luzern anwesenden AusländerInnen überwiegend aus europäischen Staaten stammen und sich langfristig in der Schweiz aufhalten.

1.5 Methodik

Um die derzeitigen Teilnahmemöglichkeiten der MigrantInnen im Kanton Luzern in den Bereichen politische Partizipation und Zugang zu sozialen Einrichtungen zu erheben, wurden mehrere Forschungsmethoden angewendet. Dabei ist zentral, dass ich zwei unterschiedliche Perspektiven eingenommen habe: eine Top-down- und eine Bottom-up-Sicht.

- Beim Top-down-Ansatz standen die institutionellen Rahmenbedingungen¹¹ und die Frage im Zentrum, inwiefern diese Institutionen offen für die Partizipation der MigrantInnen

¹⁰ Vorläufig Aufgenommene sind Personen, die auf Grund eines rechtskräftigen Entscheides zwar verpflichtet sind, die Schweiz zu verlassen, bei denen jedoch eine Rückführung nicht durchführbar, nicht zulässig oder unzumutbar ist (Art. 44 AsylG).

¹¹ Zu den institutionellen Rahmenbedingungen zähle ich einerseits die staatlichen Strukturen wie Behörden, Schulen, etc., andererseits aber auch nicht-staatliche Organisationen (NGOs), die entweder durch Angebote für die Gesamtgesellschaft (zum Beispiel religiöse Institutionen, Gewerkschaften) oder durch speziell auf MigrantInnen ausgerichtete Angebote (Hilfswerke, private Fachdienste), eine wichtige Rolle im strukturellen Umfeld der MigrantInnen spielen.

sind. Dazu wurden Fachpersonen aus der Verwaltung und von Nonprofitorganisationen, die im Migrationsbereich tätig sind, interviewt. Zudem wurde ein Fragebogen¹² an 198 im sozialen Bereich tätige Institutionen geschickt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen habe ich durch zusätzliches Literaturstudium erarbeitet.

- Beim Bottom-up-Ansatz lag der Fokus auf den Aktivitäten der MigrantInnen und ihren Selbstorganisationen, beziehungsweise auf der Frage, wie sie sich für ihre politischen, sozialen und kulturellen Interessen einsetzen. Ausserdem war die Wahrnehmung der sozialen Einrichtungen der Schweiz durch die MigrantInnen ein wichtiger Aspekt dieser Perspektive. Hier wurde der Frage nachgegangen, wie sie ihre Partizipationsmöglichkeiten als NutzerInnen oder MitarbeiterInnen dieser Einrichtungen beurteilen. Um dies zu erheben, wurden Interviews mit VertreterInnen von MigrantInnenorganisationen durchgeführt.

Die so gewonnenen Informationen wurden weiter ergänzt. Wichtige Hinweise erhielt ich durch informelle Gespräche und teilnehmende Beobachtung¹³ an diversen Veranstaltungen. Speziell erwähnen möchte ich den Vernetzungsprozess der Luzerner MigrantInnenorganisationen¹⁴, auf den in Kapitel 2.1.4.1 genauer eingegangen wird. An verschiedenen Sitzungen und Zusammenkünften erhielt ich einen Einblick in die Prozesse, welche die verschiedenen AkteurInnen durchliefen, in die gesamte Struktur und ihre Entwicklung sowie in Probleme und Herausforderungen. Die so erworbenen Erkenntnisse ermöglichten ein besseres Verständnis der unterschiedlichen Perspektiven.

Um Expertenwissen zu generieren, interviewte ich ausserdem fünf (ausserkantonale) Fachpersonen. Diese sind alle in der Integrationsarbeit tätig. Vier von ihnen arbeiten für kommunale Verwaltungen, zum Beispiel als Integrationsbeauftragte. Eine Person arbeitet für das Forum für die Integration der MigrantInnen (FIM). Dies ist ein nationaler Zusammenschluss von MigrantInnenorganisationen. Die durch diese Interviews und die teilnehmende Beobachtung erhaltenen Informationen lieferten mir in allen Stadien der Forschungsarbeit wichtige Hinweise auf Problembereiche, sensible Thematiken und interessante Projekte.

¹² Wichtige Anregungen zu Aufbau und Inhalt des Fragebogens stammen aus Hauser 1997.

¹³ Teilnehmende Beobachtung ist eine Forschungsmethode, bei der sich die Forschende über längere Zeit (oder immer wieder) im untersuchten Feld aufhält. Sie interagiert dabei mit den anwesenden Personen und wird von diesen als Teil ihres Handlungsfeldes angesehen. Die Intensität der Teilnahme kann dabei – je nach Feld – unterschiedlich sein. Diese Methode ermöglicht es, Interaktionen in komplexen Handlungsfeldern zu beobachten (Friedrichs 1983: 288-289).

¹⁴ Unter ‚MigrantInnenorganisationen‘ werden im Folgenden Einrichtungen, Vereine o.ä. verstanden, die hauptsächlich von MigrantInnen selbst organisiert werden. Die Begriffe ‚Ausländervereine‘ und ‚Selbstorganisationen der MigrantInnen‘ werden synonym verwendet.

2 Ergebnisse

Im einleitenden Teil wurden die Grundlagen dieser Forschungsarbeit – Fragestellung, Begriffe und Methodik – vorgestellt. Darauf aufbauend soll im folgenden ersten Hauptteil veranschaulicht werden, wie sich die Partizipationsmöglichkeiten von MigrantInnen im Kanton Luzern in ausgewählten Bereichen momentan darstellen. Die Ergebnisse stützen sich vorwiegend auf Daten, die durch Interviews mit VertreterInnen von Migrantenorganisationen und sozialen Einrichtungen sowie anhand einer schriftlichen Umfrage erhoben wurden. Im ersten Teil geht es um den Bereich der politischen Partizipation, im Sinne von Möglichkeiten zur Einflussnahme auf politische Entscheidungen. Die Darstellung des rechtlichen Rahmens stützt sich vorwiegend auf juristische Literatur. Diese bezieht sich zu einem grossen Teil auf Bestimmungen, die in der ganzen Schweiz gelten. Wo nötig, werden die für den Kanton Luzern spezifischen Punkte erläutert.

Im zweiten Teil des vorliegenden Kapitels geht es um Partizipation im Sinne von Zugang zu sozialen Einrichtungen. Untersucht wurden Institutionen der sozialen Regelversorgung sowie Fachstellen für MigrantInnen. Ich möchte beleuchten, inwiefern für MigrantInnen einerseits die Möglichkeit zur Nutzung von Angeboten besteht und andererseits die Möglichkeit, bei solchen Institutionen mitzuarbeiten. Oder anders gefragt: Welche Hindernisse stellen sich den MigrantInnen bei der Nutzung von und der Mitarbeit in sozialen Einrichtungen in den Weg? Ich konzentriere mich darauf, zu untersuchen, inwiefern die Einrichtungen Massnahmen ergreifen, um MigrantInnen den Zugang zu erleichtern. Mit den Resultaten aus der schriftlichen Befragung und den Interviews mit Personen aus Verwaltung und privaten Fachstellen möchte ich die Top-down-Perspektive beleuchten. Im ganzen Kapitel soll jedoch auch den Meinungen der MigrantInnen viel Raum gegeben werden. Zitate aus den Interviews illustrieren deshalb die entsprechenden Punkte. So soll ein unmittelbarer Zugang zur Perspektive der Betroffenen – der Bottom-up-Sicht – ermöglicht werden.

2.1 Politisch-rechtliche Partizipation

2.1.1 Politische Rechte der AusländerInnen

Juristisch unterscheidet man zwischen politischen Rechten im engeren und im weiteren Sinne. Die politischen Rechte *im engeren Sinne* beschreiben die direkte Beteiligung an politischen Entscheidungen durch Stimmabgabe im Rahmen eines geregelten Verfahrens. Diese stehen gemäss Schweizer Verfassung nur Schweizer BürgerInnen zu. Inwieweit AusländerInnen politische Rechte im engeren Sinn zustehen, muss jedoch für jede politische Ebene – Bund, Kantone, Gemeinden – separat betrachtet werden, da der Bund es den Kantonen freistellt, in Fragen, die ihrer Souveränität unterstehen, das kantonale beziehungsweise kommunale Stimm- und Wahlrecht auf AusländerInnen auszudehnen (Ruiz und Assima 2001: 103).

Die politischen Rechte im engeren Sinn werden gemeinhin auch als ‚Stimmrecht‘ bezeichnet. Konkret berechtigen sie zur Teilnahme an Volkswahlen und Volksabstimmungen, sowie zur Unterzeichnung von Wahlvorschlägen, Referendumsbegehren und Volksinitiativen (Heusser

2001: 5). Die Gewährung dieser politischen Rechte an AusländerInnen ist auf Bundesebene kein Thema. Auch das passive Wahlrecht – also die Wahl in den National- und Bundesrat sowie in das Bundesgericht – steht gemäss Artikel 149 beziehungsweise 143 der Bundesverfassung (BV) nur stimmberechtigten Personen offen. Hingegen können AusländerInnen theoretisch in den Ständerat gewählt werden. Artikel 150 BV bestimmt lediglich, dass die Ständeratswahl von den Kantonen geregelt wird. Damit ist es Sache der einzelnen Kantone, die Kriterien für die Wählbarkeit in den Ständerat festzulegen, und könnte von diesen demnach auch für AusländerInnen geöffnet werden (ebd.: 48).

Die politischen Rechte *im weiteren Sinne* ermöglichen ebenfalls, den politischen Prozess zu beeinflussen. Sie werden auch politische Freiheitsrechte genannt. In der Schweiz, wie in den meisten Demokratien, sind sie auch den AusländerInnen zugänglich (ebd.: 168-170). Die politischen Rechte im weiteren Sinne beinhalten beispielsweise die Vereins- und Versammlungsfreiheit, die Pressefreiheit, die Meinungsäusserungsfreiheit und die Petitionsfreiheit. Sie ermöglichen eine indirekte Beteiligung am politischen Entscheidungsfindungsprozess. Heusser (2001: 8-9) argumentiert, dass die Bedeutung der politischen Rechte im weiteren Sinne in der letzten Zeit stark zugenommen hat. Vor allem der Einsatz von Massenmedien in Wahlkämpfen hat stark an Gewicht gewonnen. Im Gegenzug hat das Interesse an den politischen Rechten im engeren Sinne abgenommen: Die Stimmbeteiligung nimmt, so Heusser, ständig ab. Die Ausübung der politischen Freiheitsrechte muss vom Staat aktiv gefördert werden, um den BürgerInnen umfassende Informationen zu ermöglichen. Das heisst, "Meinungsbildung und Information ausserhalb des staatlichen Regelungsbereiches durch Wahlkampagnen, politische Diskussionen etc. sind ein unerlässlicher Bestandteil jeder demokratischen Ordnung, der vom Staat sichergestellt werden muss" (ebd.: 8-9). Auch Ireland (1994: 158) misst den politischen Freiheitsrechten für die Migrationsbevölkerung eine grosse Bedeutung zu. In seiner vergleichenden Studie kommt er zum Schluss, dass Petitionen zwar für die Schweizer Behörden nicht bindend sind, dass diese aber trotzdem ernst genommen werden. Dies aufgrund der Konsenstradition der schweizerischen Politiklandschaft wie auch der Tatsache, dass wahlberechtigte SchweizerInnen oft Mitunterzeichnende von entsprechenden Petitionen seien. Er zeigt auf, dass Ausländerorganisationen in der Vergangenheit schon einige politische Forderungen durchsetzen konnten.

Weiter können AusländerInnen Mitglieder von fast allen schweizerischen Parteien werden. Parteien sind in der Regel als Vereine organisiert und können als solche frei entscheiden, ob sie AusländerInnen als Mitglieder zulassen. Als Mitglied können AusländerInnen versuchen, ihre Anliegen in Parteien einzubringen (Heusser 2001: 168-170). Im Kanton Luzern können in den vier Fraktionsparteien des grossen Rates CVP, SVP, SP und GB auch Personen ohne Schweizer Bürgerrecht Mitglied werden. Einzig die FDP hält in ihren Statuten fest, dass nur stimmberechtigte Personen Parteimitglied werden können.¹⁵

¹⁵ Gemäss telefonischer Auskunft der entsprechenden kantonalen Parteisekretariate.

Artikel 39 BV überlässt es ausdrücklich den Kantonen, auf ihrem Gebiet die politischen Rechte zu regeln.¹⁶ Somit steht es ihnen frei, den AusländerInnen politische Rechte zu gewähren (ebd.: 49-50). Der schweizerische Föderalismus macht es also möglich, dass auf den drei Stufen Bund, Kantone und Gemeinden unterschiedliche Personenkreise das Stimm- und Wahlrecht besitzen können. Gemäss Heusser (2001: 36-37) ist bei gewissen Regelungen der Wohnsitz und nicht das Kantons- oder Gemeindebürgerrecht ausschlaggebend. So werden praktisch alle Gemeindeaufgaben – wie Steuererhebung, Sozialhilfe und politische Rechte – von der Einwohnergemeinde und nicht vom Bürgerort durchgeführt. Ebenso erhalten SchweizerInnen, die nicht BürgerInnen ihrer Wohngemeinde sind, dort nach einer gewissen Frist das Stimm- und Wahlrecht.

Bis jetzt haben vier Kantone – Jura, Neuenburg, Appenzell Ausserrhoden sowie Waadt – das Ausländerstimmrecht, zumindest auf kommunaler Ebene, eingeführt. Im Kanton Luzern regelt die Staatsverfassung, dass nur SchweizerInnen das Stimmrecht erlangen können (§ 26 Staatsverfassung LU). Eine Ausnahme bilden die drei Landeskirchen. Diese haben AusländerInnen das kantonale, kirchliche Stimm- und Wahlrecht erteilt. Die Karenzfristen unterscheiden sich jedoch: die römisch-katholische Kirche gewährt das Stimmrecht allen AusländerInnen mit Niederlassungsbewilligung, die evangelisch-reformierte den AusländerInnen, die seit zwei Jahren Wohnsitz im Kanton haben und die christkatholische Kirche denjenigen, die seit zwei Monaten im Kanton Luzern wohnen (Heusser 2001: 282).

2.1.2 Die Haltung der MigrantInnen zu politischen Rechten

Was halten MigrantInnen selbst von der Einführung politischer Rechte für AusländerInnen? Das Thema wurde auch in den Interviews mit MigrantInnen angesprochen. Die Gespräche ergaben, dass sich ein grosser Teil der interviewten VertreterInnen von MigrantInnenorganisationen für die Einführung politischer Rechte im engeren Sinn für AusländerInnen – zumindest auf Gemeindeebene – ausspricht. Einerseits wird dafür plädiert, dass die Gewährung politischer Rechte die gesellschaftliche Integration fördert.

„Ich glaube, es ist an der Zeit, politische Rechte einzuräumen. Ich denke, sie sind sehr wichtig für die Integration. Integration ist nicht nur kennen lernen, besuchen. Ich denke, das wäre politische Integration. Wenn wir kein Stimmrecht haben, interessieren sich die Parteien auch nicht für die Probleme der Integration. Das funktioniert halt so.“ (Milagros Cristobal von der Coordinadora: Interview vom 19.11.02)

Andererseits werden von Seiten der MigrantInnen Argumente angeführt, die in Richtung der Meinung ‚No taxation without representation‘ gehen. Das heisst, dass politische Rechte an die Steuerpflicht gebunden werden sollten.

„Ich finde es schade, dass Leute, die so lange hier wohnen und Steuern bezahlen, nicht einmal kommunal wählen dürfen. Ich möchte auch wissen, was mit unserem Steuergeld passiert. Das ist

¹⁶ Dies wurde anlässlich der Einführung des Frauenstimmrechts auf Bundesebene im Jahr 1971 so bestimmt, um es den Kantonen frei zu stellen, ob sie dieses auch auf Kantonsebene einführen wollen. Mit der Einführung des Gleichstellungsartikels 1981 bzw. dem entspr. Bundesgerichtsentscheid wurde den Kantonen diese Möglichkeit in Hinsicht auf das Frauenstimmrecht wieder entzogen.

unser hart verdientes Geld und wir dürfen gar nichts sagen. Wir können zwar unsere Meinung sagen aber nicht mit dem Stimmzettel.“ (Thomas und Joan Mortier vom Anglo-Swiss Club: Interview vom 30.10.02)

Die befragten MigrantInnen sehen vor allem die lange Aufenthaltsdauer von vielen AusländerInnen in der Schweiz als Grund, ihnen auch das Stimm- und Wahlrecht zu verleihen.

„Ich würde sagen, für Leute die nur 5-10 Jahre hier sind, sollte das [Stimmrecht, r.n.] nicht gelten. Aber Leute, die 30 Jahre oder länger hier sind, finde ich, sollten etwas sagen dürfen. (Nach Nachfrage:) Ich würde sagen nach 20-25 Jahren. Die wissen genug von der Stadtpolitik. Wir lesen jeden Tag die Luzerner Zeitung, wir sehen jeden Abend die Schweizer Nachrichten. Wieso dürfen wir nichts sagen, nach so vielen Jahren?“ (Thomas und Joan Mortier vom Anglo-Swiss Club: Interview vom 30.10.02)

Nicht alle interviewten MigrantInnen sind für die Einführung des Ausländerstimmrechts. Einige finden, dass sie als AusländerInnen sich aus den politischen Angelegenheiten in der Schweiz heraushalten und die politischen Rechte im engeren Sinn weiterhin an die Schweizer Staatsbürgerschaft gebunden sein sollten.

„In politischen Sachen finde ich, die Schweizer müssen selber schauen, was sie wollen. Ich kann nicht hierher kommen und sagen, ich finde das nicht gut, ihr macht das falsch. Die Europäer haben das ja gemacht in Asien. Aber wir sollten das hier nicht auch machen. Wenn ich hierher komme, dann muss ich mich anpassen. Da kann ich mich nicht so aufführen wie in Sri Lanka. [...] ich bin der komische Vogel da, ich muss also aufpassen. Das bedeutet nicht, dass alles hier für mich richtig ist. Ich will mich nicht assimilieren, aber ich will auch nicht alles kritisieren. [...] Das ist nichts Politisches sondern etwas Menschliches. Die Kultur, die Mentalität ist verschieden. Ich kann 50 Jahre hier leben, aber ich kann nicht eine Schweizer Mentalität annehmen. Meine Kinder werden das vielleicht können. Auch wenn ich perfekt Schweizerdeutsch reden würde. Das ist nur ein Symbol. Ich kann zwar meine Meinung äussern. Ich kann einen Rat geben, aber ich kann niemanden zwingen, etwas zu machen.“ (Anton Ponrajah von Vanakam/Tamil Mandram: Interview vom 27.11.02)

Die MigrantInnen thematisieren auch die Möglichkeit, ohne Stimmrecht auf den politischen Meinungsbildungsprozess Einfluss zu nehmen. So werden Gespräche mit PolitikerInnen oder Stimmberechtigten als Wege genannt, indirekt seine Meinung kund zu tun.

„En ce qui concerne la participation active dans la politique Suisse en générale et en particulier dans le canton de Lucerne, en tant que étranger les possibilités sont limitées: d'abord la constitution du canton ne le prévoit pas. Mais une politique passive est possible, c'est à dire les contacts avec les politiciens de toutes tendances, des analyses politiques sur des différents thèmes qui touchent à l'actualité. En tant que migrant qui a choisi la Suisse comme son deuxième patrie et contribue tant soit peu à l'économie (impôts, taxes...) il est indispensable que l'état cherche un cadre de consultation où les migrants ou les étrangers peuvent émettre leurs avis ou opinions dans tel ou telle situation politique de l'environnement où il vit (votation , référendum...) et cela est la vraie participation. Quant au droit de vote des étrangers c'est l'affaire de la constitution du canton de Lucerne que le parlement doit décider. En ce qui me concerne actuellement je peux me limiter seulement aux analyses, réflexions qui peuvent influencer l'opinion publique.“ (Williams Kalume von Amicale Congo-Suisse: Interview vom 16.10.02)

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die meisten der befragten VertreterInnen der MigrantInnenorganisationen für die Einführung des Ausländerstimmrechts – zumindest auf Gemeindeebene – aussprechen. Dabei wird vor allem auf die teilweise lange Anwesenheitsdauer vieler AusländerInnen hingewiesen. Nur vereinzelte MigrantInnen sprechen sich dafür aus, dass das Stimm- und Wahlrecht weiterhin an den Schweizer Pass gebunden sein sollte.

2.1.3 Das Einbürgerungsverfahren im Kanton Luzern

Wie oben dargestellt, ist es für AusländerInnen im Kanton Luzern im Moment nur dann möglich, sich an Wahlen und Abstimmungen der politischen Gemeinde und im Kanton zu beteiligen, wenn sie die Schweizer Staatsbürgerschaft annehmen. Im Folgenden möchte ich deshalb aufzeigen, wie das Einbürgerungsverfahren im Kanton Luzern abläuft. Das ordentliche Einbürgerungsverfahren ist in der Schweiz dreistufig: Eine ausländische Person, die sich in der Schweiz einbürgern lässt, erwirbt ausser dem schweizerischen auch das kantonale und das Gemeindebürgerrecht. Diese Dreistufigkeit ist Zeichen des Föderalismus und erklärt sich durch die weitgehende Autonomie der Gemeinden und Kantone gegenüber dem Bund. Die Kantone und Gemeinden verfügen ausserdem über einen beträchtlichen Spielraum zur Ausgestaltung des Einbürgerungsverfahrens (Steiner und Wicker 2000: 14-15). Der Bund legt lediglich folgende Mindestanforderungen fest: Die ordentliche Einbürgerung steht allen AusländerInnen offen, die seit 12 Jahren in der Schweiz Wohnsitz haben, davon drei Jahre in den letzten fünf Jahren. Die Jahre zwischen dem 10. und 20. Lebensjahr zählen doppelt. Artikel 14 des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes sieht weiter vor, dass vor Erteilung der Bewilligung zu prüfen ist, "ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob er:

- in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist;
- mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist;
- die schweizerische Rechtsordnung beachtet;
- die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.“ (Art. 14 BüG CH)
- Erfüllt ein Ehegatte diese Voraussetzungen, muss der andere lediglich insgesamt fünf Jahre in der Schweiz wohnen, davon eines unmittelbar vor der Gesuchsstellung (Art. 12-16 BüG CH).

Das Bürgerrechtsgesetz des Kantons Luzern legt zudem fest, dass das Kantons- und Gemeindebürgerrecht nur erteilt wird, wenn die Gesuchstellenden

- „in den letzten fünf Jahren vor der Gesuchseinreichung während insgesamt dreier Jahre in der Einbürgerungsgemeinde gewohnt haben,
- unmittelbar vor der Einbürgerung während mindestens einem Jahr ununterbrochen in der Einbürgerungsgemeinde gewohnt haben und
- in der Einbürgerungsgemeinde einen guten Ruf geniessen.“ (§ 12 BüG LU)

Soweit die rechtlichen Rahmenbedingungen. Das Einbürgerungsverfahren sieht folgendermassen aus: Nach Gesuchseinreichung überprüft die Bundesbehörde die Erfüllung der Mindestanforderungen. Im Kanton Luzern ist das Verfahren so geregelt, dass der Kanton auf Antrag der Gemeinde das kantonale Bürgerrecht erteilt, wenn die eidgenössische Bewilligung vorliegt und das Gemeindebürgerrecht zugesichert ist. Über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts entscheidet im Kanton Luzern gemäss Bürgerrechtsgesetz der Gemeinderat. Die Stimmberechtigten können jedoch das Recht auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts ganz oder teilweise der Gemeindeversammlung, dem

Gemeindeparlament oder einer durch die Gemeinde geschaffenen Kommission übertragen (§ 30 BüG LU). Es besteht auch die Möglichkeit, durch geheime Volksabstimmungen über Einbürgerungsgesuche zu entscheiden (Hächler 2002: 44-45). Dass über Einbürgerungen teilweise auch an Gemeindeversammlungen oder an der Urne entschieden wird, führt zu teilweise willkürlichen Entscheidungen: Es kann vorkommen, dass Gesuche von Personen, die gleich lange in der Schweiz leben und gleich gut hier integriert sind, unterschiedlich bewertet werden (Heusser 2001: 130).¹⁷

Die Dauer des gesamten, sehr komplexen Verfahrens ist unterschiedlich. In der Gemeinde Littau beispielsweise dauert ein Einbürgerungsverfahren durchschnittlich drei Jahre. Diese lange Verfahrensdauer wird damit begründet, dass momentan sehr viele Gesuche gestellt werden. Im Jahr 2002 hatten sich in Littau beispielsweise 300 zu bearbeitende Einbürgerungsdossiers angesammelt (Hächler 2002: 57).

In der Verordnung zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz sind die zu bezahlenden Gebühren geregelt. Sie sind abhängig vom Einkommen. Die Kosten belaufen sich insgesamt auf zwischen 600.-- Fr. und 20 000.-- Fr.¹⁸

In der Schweiz existiert neben der ordentlichen Einbürgerung das Verfahren der erleichterten Einbürgerung. Dies steht ausländischen Ehegatten von Schweizer StaatsbürgerInnen zu. Auch für sie gilt eine Frist von fünf Jahren Wohnsitz in der Schweiz, davon eines unmittelbar vor der Gesuchsstellung. Um eine erleichterte Einbürgerung beantragen zu können, müssen die Gesuchstellenden mindestens drei Jahre mit einer Schweizerin beziehungsweise einem Schweizer verheiratet sein (Art. 26-32 BüG CH). Bei der erleichterten Einbürgerung haben die Gemeinden keine Entscheidungskompetenzen (Steiner und Wicker 2000: 14).

Die Einbürgerungsquote beschreibt das Verhältnis zwischen Anzahl eingebürgerter AusländerInnen und dem Total der ausländischen Bevölkerung. Sie ermöglicht einen gewissen Vergleich zwischen verschiedenen Nationalstaaten bezüglich der Offenheit gegenüber der Zulassung von AusländerInnen zur nationalen Staatsbürgerschaft. Im Jahr 2001 erwarben im Kanton Luzern 754 von insgesamt 53'253 AusländerInnen das Schweizer Bürgerrecht, dies entspricht einer Einbürgerungsquote von 1.4%. Die durchschnittliche Quote aller Schweizer Kantone war 2001 mit 1.9% leicht höher (BFA 2001a, BFA 2001b). Im Jahr 2002 wurde die Einbürgerungsquote im Kanton Luzern auf 2.9% (1596 von 53'967 AusländerInnen) erhöht. Diese massive Zunahme wird durch Pendenzenabbau erklärt.¹⁹

Die stark schwankenden Zahlen im Kanton Luzern illustrieren, wie problematisch es ist, die Einbürgerungsquoten zu Vergleichszwecken herbei zu ziehen. So werden auch die internationalen Vergleichszahlen je nach AutorIn unterschiedlich gewertet. Einige sehen die

¹⁷ siehe dazu auch die aufschlussreiche Studie von Hächler (2002) über das Einbürgerungsverfahren in Littau

¹⁸ inkl. Bearbeitungsgebühren Bund, Kanton, Gemeinde; gemäss Broschüre „Der Weg zum Schweizer Pass“ der Stadt Luzern

¹⁹ siehe <http://www.bfa.admin.ch/news_info/medienkonferenz/votum_d.asp#2> (28.3.2003)

Schweiz als Land mit einer vergleichsweise tiefen Einbürgerungsquote (Steiner und Wicker 2000: 18). Andere finden, dass sich die Schweiz nicht von anderen europäischen Staaten abhebe und ähnliche Quoten aufweise (Heusser 2001: 129).²⁰ Tatsache ist, dass die Dauer, die Kosten und die teilweise willkürlichen Entscheide im Einbürgerungsverfahren abschreckend auf viele ausländische Personen wirken können. Diese Faktoren sind eine mögliche Erklärung für die niedrige Einbürgerungsquote in der Schweiz.

Eine weitere Erklärung für die niedrigen Einbürgerungszahlen könnte sein, dass StaatsbürgerInnen einiger Länder nicht DoppelbürgerInnen werden können. Die Schweiz hat diese Forderung zwar vor einiger Zeit erfüllt und lässt das Doppelbürgerrecht für ihre Staatsangehörigen zu. Es gibt aber immer noch einige Herkunftsstaaten, die ihren BürgerInnen das Doppelbürgerrecht verweigern. So müssen MigrantInnen aus der Türkei und Deutschland auf ihre ursprüngliche Staatsbürgerschaft verzichten, wenn sie sich in der Schweiz einbürgern lassen wollen (ebd.: 132-133).

2.1.4 Konsultativorgane

In den vorangehenden Kapiteln habe ich dargelegt, inwiefern MigrantInnen Zugang zu politischen Rechten im engeren Sinn, das heisst zum Stimm- und Wahlrecht, haben. Es wurde aufgezeigt, dass dafür im Moment im Kanton Luzern die Erlangung der schweizerischen Staatsbürgerschaft – durch Einbürgerung – erforderlich ist. Die Gewährung des Ausländerstimm- und Wahlrechts ist im Kanton Luzern momentan nicht vorgesehen. Im nächsten Kapitel wende ich mich den politischen Rechten im weiteren Sinn zu, den so genannten politischen Freiheitsrechten. Diese stehen auch AusländerInnen als politische Instrumente zur Verfügung. Am konkreten Beispiel von Konsultativorganen soll beleuchtet werden, welche Möglichkeiten MigrantInnen dadurch offen stehen, sich am politischen Meinungsbildungsprozess offiziell zu beteiligen.

Die erste konsultative Ausländerkommission entstand 1969 in Zürich. In den 70er und 80er Jahren folgten viele weitere solche Gremien auf kommunaler und kantonaler Ebene in der ganzen Schweiz (Cattacin und Kaya 2001: 2-3). Da sie sich ausserhalb der drei an der Gewaltenteilung beteiligten Institutionen bewegen, sind Konsultativorgane keine Legislativorgane wie zum Beispiel ein Kantonsparlament. Sie können entweder öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich – zum Beispiel als Verein – organisiert sein. Ein von einem Gemeinwesen eingesetztes Gremium hat öffentlich-rechtlichen Charakter und ist von diesem insofern abhängig, als ein solches Konsultativorgan von diesem auch wieder abgesetzt werden kann. Ein privatrechtlich organisierter Verein ist hingegen von der Gemeinde unabhängig. Eine solche Organisationsform kann jedoch Schwierigkeiten haben, von dieser als Partner akzeptiert zu werden (Heusser 2001: 157-162).

²⁰ Je nach Positionierung werden unterschiedliche Länder zum Vergleich herbeigezogen. Vergleichszahlen 1997: Schweiz 1,4%; Länder mit höherer Quote: Österreich 2,2%, Niederlande 8,8%, Dänemark 5,5%, Schweden 5,5%, Belgien 3,5%, Norwegen 7,6%, Deutschland 3,7% (Steiner und Wicker 2000: 18); Länder mit vergleichbaren Quoten: Spanien 1,5%, Italien 1,1%, Finnland 1,1%, Grossbritannien 1,9% (Heusser 2001: 129).

Konsultativorgane sind grundsätzlich auf allen staatlichen Ebenen möglich. Sie finden sich aber vor allem auf der Stufe der Gemeinden. Auch auf Bundesebene gibt es in der Schweiz Konsultativorgane. Die eidgenössische Ausländerkommission (EKA) ist eine Expertenkommission des Bundesrates. Das privatrechtlich organisierte Forum für die Integration der MigrantInnen in der Schweiz (FIM) ist ein Zusammenschluss diverser Ausländervereine. Es wurde 2001 gegründet und vereinigt momentan über 200 Migrantenorganisationen. Es ist von der eidgenössischen Verwaltung unabhängig, wird aber im Rahmen der Integrationsförderung durch den Bund massgeblich mitfinanziert (Claudio Micheloni: Interview vom 22.4.2003). In Luzern existiert neben diversen kommunalen migrationsspezifischen Konsultativorganen auf kantonaler Ebene eine regierungsrätliche Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik.

Die verschiedenen Ausländerkonsultativorgane unterscheiden sich unter anderem durch ihre Zusammensetzung. Es gibt Gremien, die ausschliesslich aus AusländerInnen bestehen und solche, die aus SchweizerInnen und AusländerInnen zusammengesetzt sind. So besteht die Luzerner kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik aus 20 Mitgliedern, wovon vier eigene Migrationserfahrung haben. Ausländerparlamente oder -kommissionen, die nur aus nichtschweizerischen Personen bestehen, repräsentieren rein die Interessen der AusländerInnen. Sie laufen gemäss Heusser (2001: 160) Gefahr, dass sie von den schweizerischen Behörden nicht ernst genommen werden, insbesondere wenn sie die formellen und informellen schweizerischen politischen Gepflogenheiten nicht beachten. Bei gemischten Gremien liegt die Gefahr – so Heusser – eher darin, dass sie von den SchweizerInnen dominiert werden, da die einheimischen VertreterInnen oft erfahrene KommunalpolitikerInnen sind. AusländerInnen hingegen können sich aufgrund mangelnder sprachlicher Fähigkeiten sowie ungenügender Kenntnisse über das politische System der Schweiz in solchen Gremien unsicher fühlen. Dies führt zu einer Benachteiligung und kann bewirken, dass sie "das Terrain den erfahrenen und redegewandteren schweizerischen Kommunalpolitikern überlassen" (Heusser 2001: 160).

Weiter unterscheiden sich Konsultativorgane darin, dass deren Mitglieder entweder von der ausländischen Bevölkerung gewählt oder von der Exekutive eingesetzt werden können. Ausländerparlamente werden in der Regel von der ausländischen Bevölkerung gewählt und die einzelnen Nationalitäten sind darin zum Teil proportional zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung vertreten. Sie haben eine repräsentative Funktion. Ausländerbeiräte oder -kommissionen hingegen werden – wie es bei der Luzerner kantonalen Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik der Fall ist – von der Exekutive eingesetzt und haben eine beratende Funktion. Sie sind meistens als Expertengremien konzipiert. Ihre Aufgaben sind vor allem Lobbying, Verteilung von finanziellen Mitteln und Informationsaustausch. Im Gegensatz zu den Ausländerparlamenten fehlt ihnen eine demokratische Legitimation. Da sie aber von der Exekutive eingesetzt sind, dürften sie eher das Vertrauen derselben geniessen, als von der ausländischen Bevölkerung gewählte Gremien (Heusser 2001: 157-162; Rogers et al. 2001: 7). Daneben gibt es Arbeits- und Koordinationsgruppen, die sich mit Migrationsfragen beschäftigen und die hauptsächlich aus RepräsentantInnen von Regierungsstellen zusammengesetzt sind. Der Anteil der MigrantInnen ist eher klein. Das Ziel dieser verwaltungsinternen Arbeitsgruppen ist

es, Informationen unter den betroffenen Dienststellen auszutauschen und Aktivitäten zu koordinieren (Rogers et al. 2001: 7).

Das Leistungsvermögen dieser verschiedenen Kommissionen hängt von der personellen und finanziellen Ausstattung ab, welche oft recht beschränkt ist. Um effizient arbeiten zu können, sind sie auf ein professionelles Sekretariat, die Anbindung an die öffentliche Verwaltung und eine rechtliche Basis angewiesen (Ruiz und Assima 2001: 105). Da solche Konsultativorgane in der Regel keine Entscheidungskompetenzen haben, ist es ausserdem von grosser Bedeutung

" wie weit sie mit Anhörungsrechten ausgestattet sind, um in den politischen Entscheidungsprozess einer Gemeinde eingreifen zu können. Teils können sie nur zu ausländerspezifischen Fragen Stellung nehmen (wobei es schwierig sein dürfte, die Grenze zwischen ausländerspezifischen Fragen und den anderen Fragestellungen zu ziehen), teils können sie zu allen Sachgeschäften in der Gemeinde ihre Meinung vertreten. Dies kann so weit gehen, dass die offiziellen Behörden verpflichtet sind, Anträge der Konsultativorgane entgegenzunehmen und deren Vertreter anzuhören." (Heusser 2001: 161)

Die Luzerner kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik bedauert, dass ihre Ressourcen vom Regierungsrat zu wenig genutzt würden. Ausser der Erarbeitung des Leitbilds im Jahre 1997 und des Planungsberichts dazu im Jahre 2001 hat ihr der Regierungsrat keinen ausdrücklichen Auftrag gegeben (Kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik 2003: 4). Zum Tagesgeschäft der Regierung wird sie nur selten konsultiert.

2.1.4.1 Die Meinungen der MigrantInnen zu Konsultativorganen

Konsultativorgane sind momentan im Kanton Luzern auch unter den Mitgliedern der Migrantorganisationen im Gespräch. Die FABIA (im Auftrag der EKA) ist in Zusammenarbeit mit dem kantonalen Integrationsbeauftragten dabei, einen Vernetzungsprozess unter den über 50 Migrantorganisationen zu initiieren. Im Frühjahr 2002 wurde dazu den bekannten und in Luzern tätigen Migrantorganisationen eine Einladung zu einem gemeinsamen Treffen geschickt. An diesem nahmen VertreterInnen von 20 Vereinen teil. Bis im Frühjahr 2003 folgten zwei weitere Treffen, an denen jeweils auch VertreterInnen der FABIA und die städtische beziehungsweise der kantonale Integrationsbeauftragte aktiv teilnahmen. Die Idee, dass diese Vernetzung zu einer Art Ausländerparlament führen könnte, wurde schon früh in diesem Entwicklungsprozess von Teilen der Migrantorganisationen eingebracht.

Weil die Diskussion einer möglichen Vernetzung zwischen den Migrantorganisationen bereits angefangen hatte, konnten in den Interviews die Bedürfnisse, Wünsche und Meinungen zu diesem Thema recht differenziert erhoben werden. Aus den Gesprächen mit den VertreterInnen der Migrantorganisationen wird deutlich, dass die Ziele eines solchen Gremiums sehr unterschiedlich gewertet werden. Als wichtigstes gemeinsames Anliegen stellt sich das Bedürfnis nach Informationsaustausch heraus. Dieser sollte durch den Vernetzungsprozess zwischen den einzelnen MigrantInnengruppierungen einerseits, andererseits aber auch zwischen Regierung, Verwaltung und Migrantorganisationen verbessert werden. Ein weiterer wichtiger Punkt im Bereich Informationsaustausch spielt die Information der Öffentlichkeit.

„Ich finde auch gut, dass sich die Migrantorganisationen zusammen tun und gegen aussen Einheit zeigen und ein Zeichen setzen: wir machen auch etwas. In der Öffentlichkeit ist ja oft der Vorwurf da: ‚Wir bieten viel an. In der Schweiz hat man die Möglichkeit, sich zu integrieren. Und

die Ausländer und die Vereine machen nichts, machen nur Unsinn.' Da können wir zeigen, dass wir auch aktiv sind, uns Mühe geben, uns zu integrieren, dass wir auch Probleme sehen und diese zur Sprache bringen.“ (Gani Turunc vom kurdischen Kultur- und Integrationsverein: Interview vom 3.12.02)

Als weiteres Ziel wird von vielen genannt, dass durch einen Zusammenschluss eine effizientere Problembehandlung möglich sei. Die Migrantorganisationen haben einen direkten Bezug zur Basis der ausländischen Bevölkerung und dadurch einen Wissensvorsprung gegenüber der (hauptsächlich aus SchweizerInnen bestehenden) Verwaltung und Politik.

„Für mich ist interessant und wichtig, dass Vertreter von Ausländerorganisationen in ein solches Gefäss delegiert werden. Dann kann man bei spezifischen Problemen, die der Regierungsrat behandeln möchte Ausländer in Kommissionen berufen. Dann hat man aus erster Hand die Bedürfnisse und Interessen gehört.“ (Petrit Alimi von VIOKL: Interview vom 31.10.02)

Von einigen InterviewpartnerInnen wird auch die Hoffnung geäußert, dass die Anliegen der MigrantInnen durch eine Dachorganisation ernst genommen werden und dass eine solche Dachorganisation gleichzeitig eine gewisse Emanzipation der ausländischen Bevölkerung von der Verwaltung ermöglicht. In diesem Zusammenhang wird auch thematisiert, wie die Zusammenarbeit zwischen einem allfälligen Migrantengremium und der Politik und Verwaltung aussehen sollte. In diesem Punkt sind sich die InterviewpartnerInnen nicht einig. Während einige für eine totale Unabhängigkeit von den Behörden plädieren, sehen andere mehr Vorteile in einer engen Zusammenarbeit mit diesen.

Die Interviews mit den VertreterInnen der Migrantorganisationen zeigen deutlich, dass die Meinungen stark auseinander gehen. Es herrscht (noch) nicht Einigkeit darüber, ob der Vernetzungsprozess in ein politisch aktives Ausländerparlament oder in einen mehr oder weniger losen Zusammenschluss – in einer Art Dachorganisation – münden soll. Mit wenigen Ausnahmen scheint man aber darin übereinzustimmen, dass einer gemeinsamen politischen Aktivität ein Prozess vorangehen muss: Es wird in den Gesprächen immer wieder gefordert, dass man sich über die Vereinsgrenzen hinweg kennen lernen und gegenseitig die einzelnen Bedürfnisse anerkennen sollte. Es zeigt sich nämlich schon in dieser ersten Vernetzungsphase, dass die Prioritäten der einzelnen Migrantorganisationen sehr stark differieren. Ob dieser Kennenlernprozess einer politischen Aktivität vorangehen soll oder ob das parallel zur politischen Arbeit geschehen kann, wird unterschiedlich bewertet.

Auch die Frage, wer in einem solchen potentiellen Ausländerparlament einsitzen würde, wird unterschiedlich bewertet. Viele betrachten die Delegierung von VertreterInnen aus den einzelnen Migrantorganisationen als den richtigen Weg. Dies sei die organisatorisch am einfachsten zu realisierende Lösung. Einzelne sprechen sich für allgemeine Wahlen unter der ausländischen Bevölkerung aus. Sie versprechen sich dadurch eine demokratische Legitimation und zugleich – durch den dafür notwendigen Entscheidungsprozess – eine gewisse politische Informationssteigerung unter der ausländischen Bevölkerung.

Erfahrungen aus früheren Versuchen eines Zusammenschlusses der Luzerner Ausländervereine zeigen, dass die Motivationen der Migrantorganisationen genau in Betracht gezogen werden müssen, bevor man viel Zeit in ein entsprechendes Projekt investiert. Die Gefahr ist gross, dass die Motivation schnell im Nichts endet, wenn die Erfolge ausbleiben.

„Immer wieder kommen Organisationen und schlagen vor, etwas zusammen zu machen [mit anderen Ausländervereinen, r.n.]. Ich habe in den letzten 17 Jahren in Luzern vier bis fünf solche Dachorganisationen erlebt, wo sind sie jetzt? Deshalb muss man darüber sprechen, warum die immer wieder verschwanden, warum die Motivation nicht ausreichte, weiter zu machen. Diese Dachorganisationen waren von den Vereinen selber organisiert. Sie hatten selbst das Interesse, etwas zu machen, aber das Interesse ist immer wieder verschwunden. Die Organisatoren können schon wechseln, aber die Struktur müsste bleiben. Wenn die Idee und die Sache wichtig und gut sind, muss man dabei bleiben. Die erste Frage muss deshalb sein: Warum müssen wir einander zuhören? Gibt es dafür Platz? Brauche ich die anderen Organisationen?“ (Anton Ponrajah von Vanakam/Tamil Mandram: Interview vom 27.11.02)

Zahlreiche Probleme, die eine Zusammenarbeit zukünftig lähmen könnten, werden bereits jetzt von den Migrant*innen benannt. Die Gemeinsamkeiten sind relativ gering. Sie bestehen in einer gewissen Migrationserfahrung und fehlenden politischen Rechten im engeren Sinn. Die Differenzen scheinen zu überwiegen: unterschiedliche Aufenthaltsdauer in der Schweiz, ungleiche Migrationsgründe, verschiedene Herkunftskontexte etc. Nicht zu unterschätzen ist auch, dass die meisten beteiligten Personen Deutsch nicht als Muttersprache gelernt haben und sich daraus gewisse Kommunikationsschwierigkeiten ergeben.

Als weiteres Problem wird die fehlende Zeit genannt. Die Interviewpartner*innen sind sich bewusst, dass der Preis für eine wie auch immer geartete Zusammenarbeit viel freiwillige Arbeit sein wird. Obwohl die Interviewpartner*innen diese Probleme thematisieren, ist doch der überwiegende Teil sehr motiviert, in einem Vernetzungsprozess mitzuarbeiten.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Meinungsbildung zu einer Zusammenarbeit zwischen den Ausländervereinen unter den Vertreter*innen der Luzerner Migrant*innenorganisationen bereits sehr weit fortgeschritten ist. Es besteht ein breit gefächertes Bild darüber, wie ein solcher Zusammenschluss aussehen könnte. Einig sind sich die Vertreter*innen der Migrant*innenorganisationen darin, dass ein gegenseitiges besseres Kennenlernen unabdingbar ist. Auch stimmen sie darin überein, dass viele Probleme in so einem Prozess auftauchen können, die einen Zusammenschluss erschweren. Bis auf eine befragte Organisation sind jedoch alle bereit, sich auf einen Vernetzungsprozess einzulassen.

Die Interviews wie auch die rege Teilnahme am Vernetzungsprozess zeigen, dass eine grosse Anzahl der Organisationen Interesse daran hat, mit anderen Ausländervereinen einerseits, andererseits aber auch mit den Fachstellen zusammen zu arbeiten. Viele können sich sogar vorstellen, politische Akteur*innen im Kanton Luzern zu werden und wünschen sich, als Partner*innen der Regierung und der Verwaltung ernst genommen zu werden.

2.2 Partizipation an sozialen Einrichtungen

Nach der politischen Partizipation soll in den nächsten Kapiteln die sozio-ökonomische Partizipation beleuchtet werden. Ich gehe im Folgenden der Frage nach, wie sich der Zugang von MigrantInnen als NutzerInnen wie auch als MitarbeiterInnen von sozialen Institutionen momentan darstellt.

2.2.1 MitarbeiterInnen mit Migrationshintergrund

2.2.1.1 Arbeiten bei sozialen Einrichtungen: Die Sicht der MigrantInnen

In den Interviews mit den VertreterInnen von MigrantInnenorganisationen stellte sich heraus, dass diese eine sehr differenzierte Sicht auf das Thema Arbeitsmöglichkeiten für MigrantInnen haben. Einerseits werden Probleme thematisiert, mit denen Zugewanderte im Speziellen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt konfrontiert sind. Andererseits werden aber auch die Ressourcen betont, welche MigrantInnen haben. Es kristallisieren sich drei Schwerpunkte heraus, welche die interviewten MigrantInnen besonders beschäftigen: Sprachkenntnisse, Diplomanerkennung und Aufenthaltsstatus.

Grundsätzlich wird von den interviewten MigrantInnen betont, dass gute Kenntnisse der deutschen Sprache eine Voraussetzung für den Zugang zu qualifizierter Arbeit ist. Vor allem die schriftliche Sprache ist für die befragten MigrantInnen – die sich fast alle sehr gut mündlich auf Deutsch mit mir unterhalten konnten – eine Hürde. Es wird aber ebenso betont, dass die spezifischen Kenntnisse der Zugezogenen eine Ressource darstellen. Bestrebungen von einzelnen Einrichtungen, diese Ressource zu nutzen, werden in den Gesprächen positiv herausgestrichen.

„In der Arbeitswelt ist meine Barriere die schriftliche Sprache, das ist für mich schwierig. Das ist mein Nachteil. Es hängt auch von mir ab, dass ich mich nicht so angestrengt habe, perfekt Deutsch zu schreiben. Es gibt Organisationen, Caritas zum Beispiel, die merken, dass die Ausländer spezifische Fähigkeiten haben, zum Beispiel Kenntnisse eines anderen Landes. Aber ihr Nachteil sind die schriftlichen Fähigkeiten. Deshalb haben sie organisiert, dass die SchweizerInnen vermehrt die schriftliche Arbeit übernehmen und man darf auch Fehler machen, oder schriftliche Arbeiten werden korrigiert. Das ist nicht nur ein Entgegenkommen dieser Organisationen, es ist auch sehr klug. Sie können dafür die Ressourcen der MigrantInnen nutzen.“ (Theresia Dähler-Tjang vom InterkulturAll Partyservice: Interview vom 13.11.02)

Daneben ist auf Seiten der Zugezogenen die Wertschätzung wichtig, die sie erfahren, wenn sie beispielsweise ihre Fremdsprachenkenntnisse nutzen können.

„Caritas hat Übersetzer für 28 Sprachen, sie haben Verträge mit verschiedenen Institutionen, die diese einsetzen. Das ist sehr gut organisiert und es hat vielen Ausländern einen Wert, eine Anerkennung von ihrem Wissen gegeben. Es ist schwierig von dieser Arbeit zu leben, weil du weißt nicht, wann du eingesetzt wirst. Aber normalerweise erreicht man zirka ein halbes Einkommen. Ich schätze aber die psychologische Seite sehr hoch ein: Man hat ein Wissen, man kann es [...] einsetzen und vielleicht 1200.-- Fr. im Monat verdienen. Das ist sehr motivierend.“ (Leonor Farine von Mujer Latina: Interview vom 23.10.02)

Es sind aber nicht nur die Sprachkenntnisse, die das Wissen der Zugezogenen ausmachen. Viele MigrantInnen der ersten Generation haben eine Ausbildung in ihren Herkunftsländern absolviert. Das heisst, „es gibt Leute mit einer guten Ausbildung, Fähigkeiten, einem Studium, das sie im

Ausland gemacht haben, das die Schweiz nichts gekostet hat“ (Leonor Farine von Mujer Latina: Interview vom 23.10.02). Es ist deshalb für viele der Befragten nicht verständlich, warum dieses Wissen von der Schweizer Wirtschaft nicht besser genutzt wird. Da diese Barriere nicht anders erklärt werden kann, wird sie von einer Befragten der Schweizer ‚Kultur‘ zugeschrieben.

„Die Leute glauben, dass du nur etwas kannst, wenn du es in einer Schweizer Schule oder von einem Schweizer gelernt hast, sonst ist es Null. Jemand hat einmal gesagt: ‚Gott ist ein Schweizer Gott, Geld ist nur das Schweizer Geld, Wissen ist nur das schweizerische Wissen.‘ [...] zum Beispiel Informatik ist dasselbe in Brasilien wie hier, aber nein, wenn du diesen Informatikkurs nicht hier in der Schweiz gemacht hast, ist dein Kurs Null. Das ist die Haltung, der Hintergrund, vielleicht wird es nicht verbalisiert, es ist nur [...] eine gesellschaftliche Haltung.“ (Leonor Farine von Mujer Latina: Interview vom 23.10.02)

Um diese motivationshemmenden Zustand zu ändern, ist es für die MigrantInnen wichtig, klare Verhältnisse im Bereich Diplomanerkennung zu haben, denn „viele Leute sind deprimiert, wenn sie merken, dass ihre Ausbildung in der Schweiz nichts wert ist. Aber wenn sie wissen, ‚wenn ich dieses Deutsch besser beherrsche, wenn ich in diesen Kurs gehe, dann gibt es endlich auch etwas für mich, eine Tür öffnet sich.‘ Aber wenn die Leute eine Mauer spüren, ist das psychisch sehr belastend und die Leute verlieren die Motivation“ (Leonor Farine von Mujer Latina: Interview vom 23.10.02). Hier wird aktivere Information und eine klarere Kommunikation gefordert.

Dieselben Forderungen gelten auch für den Bereich Arbeitsbewilligung. Aus den Interviews geht hervor, dass die Bewilligungspraxis teilweise als willkürlich betrachtet wird.

„Hier in der Migros Luzern darf man mit B-Bewilligung nicht arbeiten. Meine Frau hat acht Jahre bei Trisa Triengen gearbeitet, sie suchten Mitarbeiter, aber mit B haben sie mich nicht angestellt. Sie [bei Trisa, r.n.] wollen nur Leute mit C oder Schweizer. Deshalb arbeite ich jetzt in der Migros in Aarau. Dort sind sie liberaler, sie fragen nur, hast du Arbeitspapiere?“ (Mazllom Nimonaj von Shoqëria: Interview vom 2.12.02)

Ausserdem wird die vom Staat vorgenommene Unterscheidung zwischen SchweizerInnen, AusländerInnen mit C- und solchen mit B-Bewilligung als diskriminierend empfunden.

„Letztens habe ich mich bei Pro Helvetia beworben für eine neue Stelle, die Kulturaustausch mit der Mittelmeerregion machen soll. Ich wurde nicht genommen, weil ich einen B-Ausweis habe. [...] Ich hätte Pro Helvetia vielleicht vielmehr gebracht, weil ich Berberisch spreche, Arabisch, Spanisch, Englisch, Französisch, Deutsch. Aber sie sagten, sie sind gut, aber wir können sie nicht einstellen. [...] Ich habe eine super Stelle nicht bekommen, weil ich nur den B-Ausweis habe [...].“ (Hassan Elbaze vom mix-culture-club: Interview vom 28.10.02)

Diese Unterscheidung wird ausserdem auch als schlecht für die Integration gewertet, da die Zusammenarbeit am Arbeitsplatz aus Sicht der interviewten MigrantInnen das gegenseitige Verständnis fördert.

Von den befragten MigrantInnen wird also klar ein gleichberechtigter Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt gefordert: Einerseits eine Lockerung der gesetzlichen Einschränkungen, andererseits aber auch eine vorurteilsfreie, ressourcenorientierte Sicht auf MigrantInnen als potentielle ArbeitnehmerInnen. Denn vorhandene Ressourcen sollen nach Ansicht der Befragten nicht brach liegen, und die Zusammenarbeit in interkulturellen Teams wird als integrationsfördernd gewertet.

2.2.1.2 Anstellung und Förderung von Personen mit Migrationshintergrund

Wie gehen ArbeitgeberInnen mit diesen Forderungen um? Gibt es Bestrebungen, Menschen mit Migrationserfahrung einen – im Rahmen der Zulassungsgesetzgebung – gleichberechtigten Zugang zu Arbeitsstellen zu ermöglichen? Werden eventuell Personen mit Migrationserfahrung gefördert? Um diese Fragen zu beantworten, waren der Personalpolitik gegenüber MigrantInnen einige Punkte der schriftlichen Umfrage gewidmet. Einerseits wurde darum gebeten, den Anteil von MitarbeiterInnen mit ausländischer Staatsbürgerschaft einzuschätzen. 116 Institutionen beantworteten die Frage: „Wie hoch schätzen Sie den Anteil der MitarbeiterInnen mit ausländischer Staatsbürgerschaft (oder eingebürgerter AusländerInnen) an allen MitarbeiterInnen Ihrer Einrichtung ein?“ Die Auswertung zeigt folgendes Bild: Geht man von einem Ausländeranteil von 15% der Luzerner Gesamtbevölkerung aus, sind in 70% der antwortenden Einrichtungen MigrantInnen untervertreten, da sie einen Ausländeranteil von weniger als 10% der Beschäftigten haben. Bei 40% der Einrichtungen arbeiten überhaupt keine Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft. Dabei ist kein Unterschied zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen auszumachen. Bei 14% sind die ausländischen Mitarbeitenden entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung (Anteil 10-20%) und bei 16% der Einrichtungen überdurchschnittlich vertreten (Anteil über 20%).

Bei den Schulen haben gut 50% keine ausländischen Angestellten. Bei über 90% der Schulen sind Angestellte mit ausländischer Staatsbürgerschaft untervertreten. Nur gerade in 10% der Schulen sind AusländerInnen entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung leicht übervertreten. Dies lässt sich damit erklären, dass gerade bei Lehrkräften sehr gute Deutschkenntnisse vorausgesetzt werden. Somit haben in der Praxis nur AusländerInnen der zweiten Generation oder aus dem deutschsprachigen Raum eine Chance, als LehrerIn an einer Volksschule angestellt zu werden.

Dagegen sind bei zwei von vier Einrichtungen, die sich als Fachdienste für Migrations- oder Integrationsfragen bezeichneten, mehr als die Hälfte der Angestellten AusländerInnen. Beim dritten Fachdienst liegt der Anteil der Mitarbeitenden mit ausländischer Staatsbürgerschaft zwischen 20-30% und beim vierten zwischen 10-20%.

Bei den Einrichtungen, die MigrantInnen beschäftigen, wurde im Fragebogen ausserdem nach deren beruflichen Positionen gefragt. Über zwei Drittel der 66 darauf antwortenden Einrichtungen gaben an, dass die bei ihnen angestellten MigrantInnen (unter anderem) in Fachfunktionen arbeiten, bei einem Viertel der Einrichtungen haben sie (auch) leitende Funktionen inne. In einem guten weiteren Viertel der Einrichtungen arbeiten (auch) MigrantInnen ohne Fachfunktion. Diese Resultate können unter dem Aspekt betrachtet werden, dass die befragten Institutionen als soziale Einrichtungen relativ hohe Anforderungen an ihre Mitarbeitenden stellen, gerade auch was die Sprachkompetenzen und die Ausbildung angeht. Diese Anforderungen können von zu wenig MigrantInnen erfüllt werden. Das heisst, es gibt in diesen Einrichtungen gar keine Stellen ohne Fachfunktionen. Das würde erklären, warum relativ viele Institutionen angeben, gar keine MigrantInnen zu beschäftigen, dass sie aber in denjenigen Einrichtungen, die MigrantInnen beschäftigen, relativ oft in Fach- oder leitenden Funktionen zu finden sind. Auch stellt sich die Frage, wen die Antwortenden zu den ‚angestellten

MigrantInnen' zählten: Ausgehend von der Annahme, dass ausländische Angestellte in bestimmten Berufen stark vertreten sind, kann man mutmassen, dass von einigen das Reinigungspersonal nicht aufgeführt wurde. Weiter ist bei diesen Zahlen zu beachten, dass sie nichts über die Anzahl der in einer Einrichtung arbeitenden MigrantInnen mit und ohne Fachfunktion aussagen. So haben 20 Putzfrauen mit Migrationserfahrung dasselbe Gewicht wie eine MigrantIn in leitender Position.

13 der 15 auf diese Frage antwortenden Schulen beschäftigen MigrantInnen, die LehrerInnen für allgemeine Fächer sind. In sechs der 15 Schulen unterrichten MigrantInnen (auch) Spezialfächer für Fremdsprachige.

Ausserdem wurde im Fragebogen erhoben, ob Personen mit Migrationserfahrung bei der Personalrekrutierung eine spezielle Beachtung geschenkt wird. 15 Einrichtungen gaben an, eine spezielle Personalpolitik gegenüber MigrantInnen zu praktizieren, doch ist dies nur bei zwei von diesen 15 Einrichtungen formalisiert. In diesem Zusammenhang gaben 12 der 15 antwortenden Einrichtungen an, auf spezielle Qualifikationen von MigrantInnen zu achten. Neun Institutionen anerkennen (auch) ausländische Diplome, vier bevorzugen bei gleichqualifizierten BewerberInnen MigrantInnen, und je drei fördern ihre Berufung in Führungspositionen oder passen Stellenprofile so an, dass sich MigrantInnen angesprochen fühlen.

Wie oben erwähnt, sind in 70% der antwortenden Einrichtungen MigrantInnen als Angestellte untervertreten. Auch aus den Interviews mit VertreterInnen der öffentlichen Verwaltung geht hervor, dass nur ganz vereinzelt MigrantInnen als spezielle Ressource auf dem Arbeitsmarkt gesehen werden: Bei den Kursen für arbeitsmarktliche Massnahmen des Arbeitsamtes werden beispielsweise bei Einführungskursen LehrerInnen mit Migrationserfahrung eingesetzt (Charly Gmür vom Arbeitsamt: Interview vom 17.12.02). Auch beim Amt für Migration (AMigra) arbeiten einzelne Personen mit Migrationshintergrund. Bei deren Rekrutierung standen vor allem die Sprachkenntnisse dieser Personen im Vordergrund (Max Plüss vom AMigra: Interview vom 9.1.03). Bei der Kantonspolizei (Kapo) haben zur Zeit drei von insgesamt 487 Angestellten Migrationshintergrund. Grundsätzlich werden die spezifischen Erfahrungen von MigrantInnen geschätzt. Doch die schriftlichen Sprachanforderungen sind eine grosse Barriere beim Aufnahmeverfahren zur Polizeischule, da drei Viertel der polizeilichen Tätigkeit aus Schreibarbeit besteht. Deshalb wird dieser Punkt beim Auswahlverfahren stark gewichtet (Harry Wessner von der Kapo: Interview vom 20.12.02). Ein grosses Handicap von AusländerInnen beim Rekrutierungsverfahren der Polizei ist die fehlende Schweizer Staatsbürgerschaft, da gemäss Verordnung zum Polizeigesetz der Schweizer Pass Voraussetzung für die Aufnahme ins Polizeicorps ist (§ 4 VO Polizeigesetz LU).

Aus rechtlicher Sicht besteht für AusländerInnen, die einen Beruf bei der kantonalen Verwaltung anstreben, eine weitere Schranke: Das kantonale Personalgesetz hält fest, dass „[f]ür die Ausübung hoheitlicher Funktionen in der Regel das Schweizer Bürgerrecht erforderlich [ist]. Die oberste Verwaltungsbehörde des Gemeinwesens bezeichnet diese Funktionen“ (§ 7 *Personalgesetz LU*). Diese Funktionen wurden jedoch nie bezeichnet. Anscheinend hat es auch noch nie einen rechtlichen Streitfall aufgrund dieses Artikels gegeben. Durch die Formulierung

‚in der Regel‘ kann davon ausgegangen werden, dass ein gewisser Spielraum bei der Umsetzung dieses Gesetzesartikels vorhanden ist.

Bei den drei privatrechtlichen Fachinstitutionen Co-opera, Caritas und FABIA sieht die Personalpolitik gegenüber MigrantInnen anders aus. Alle drei Institutionen haben eine sehr bewusste Haltung gegenüber Personal mit Migrationshintergrund. Deren spezielle Ressourcen werden anerkannt. So haben denn auch alle drei Fachinstitutionen einen relativ hohen Anteil an Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund. Aus den Interviews geht hervor, dass in den betreffenden Institutionen sozusagen bei jeder Anstellung die Frage der Interkulturalität neu zur Diskussion steht. Das heisst indes nicht, dass MigrantInnen bevorzugt eingestellt werden. Erstes Kriterium sind immer die Fähigkeiten der BewerberInnen, unabhängig von ihrer Herkunft. Migrationshintergrund wird aber nicht als Handicap, sondern als zusätzliche Qualifikation gewertet. Die offensichtlichsten Ressourcen sind die Sprachkenntnisse der Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund: In allen drei Fachinstitutionen werden Beratungsgespräche für MigrantInnen angeboten. Je nachdem können diese dadurch in den Muttersprachen der NutzerInnen durchgeführt werden. Als weiterer Pluspunkt wird auch die Arbeit in interkulturellen Teams gewertet, da die alltägliche Konfrontation mit verschiedenen Denkweisen als bereichernd empfunden wird. Die Auseinandersetzung mit Interkulturalität bekommt durch das eigene Erleben im Arbeitsteam eine neue Dimension, die sich nicht zuletzt auch in einer vertiefteren Differenziertheit der Thematik im Arbeitsalltag auswirkt. Weiter wird in den Interviews hervorgehoben, dass die Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund mit ihren persönlichen Netzwerken Menschen mit den Institutionen in Kontakt bringen, die diese sonst nur schwer erreichen. Diese Netzwerke erweitern somit in vielen Fällen die Reichweite der jeweiligen Fachstelle (Werner Riedweg von Caritas Luzern: Interview vom 5.2.03; Verena Wicki von FABIA: Interview vom 13. 2.03; Monika Hauri und Emina Kovacevic von Co-opera: Interview vom 13. 2.03).

Es wird jedoch auch betont, dass die Zusammenarbeit in interkulturellen Teams zusätzliche Anforderungen an die Mitarbeitenden stellt. Einiges braucht mehr Zeit, weil die Kommunikation nicht so selbstverständlich funktioniert wie bei Leuten, die in der selben Gesellschaft sozialisiert wurden. Gerade in Zeiten, in denen die Wirtschaft einen immer schnelleren Arbeitsrhythmus verlangt, ist dies eine Herausforderung. Auch die in solchen Konstellationen gefragte Selbstreflexion stellt zusätzliche Anforderungen an die Mitarbeitenden. Es wird trotzdem betont, dass sich die Probleme nicht grundsätzlich von Teams unterscheiden, die nicht interkulturell zusammengesetzt sind (Monika Hauri und Emina Kovacevic von Co-opera: Interview vom 13. 2.03).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass MigrantInnen als ArbeitnehmerInnen in den hier untersuchten Einrichtungen stark untervertreten sind. Positiv hervorzuheben ist, dass in den vier Fachdiensten für Migrations- und Integrationsfragen Mitarbeitende mit ausländischer Staatsbürgerschaft – bezogen auf ihren Anteil an der Gesamtbevölkerung – gut bis überdurchschnittlich gut vertreten sind. Aus den Interviews geht hervor, dass bei den Stellen der öffentlichen Verwaltung die ressourcenorientierte Sicht auf die Migrationsbevölkerung nur sehr punktuell vorhanden ist. Anders ist dies bei den privaten Fachstellen Co-opera, Caritas und

FABIA. Bei allen dreien stellte sich in den Interviews eine sehr reflektierte Sicht auf Mitarbeitende mit Migrationshintergrund heraus, was sich nicht zuletzt in einer verbesserten Beratungstätigkeit auswirkt.

2.2.2 Zugang zu sozialen Einrichtungen: Barrieren und wie damit umgegangen wird

Die schriftliche Befragung bei Luzerner sozialen Einrichtungen zeigt, dass 44% der Einrichtungen eine – bezogen auf den Anteil an der Gesamtbevölkerung – unterdurchschnittliche Nutzung durch MigrantInnen (Anteil der MigrantInnen kleiner als 10%) aufweisen. Gut ein Viertel der Einrichtungen hat sogar einen Anteil von weniger als 5%. Es wird im Folgenden deshalb der Frage nachgegangen, inwiefern sich für die MigrantInnen Barrieren in den Weg stellen, wenn sie das Angebot dieser Einrichtungen nutzen wollen. Weiter wird dargestellt, inwieweit bereits heute von Seiten der Institutionen Schritte unternommen werden, um diese Zugangsbarrieren zu verkleinern. Aufgrund der Aussagen der VertreterInnen von MigrantInnenorganisationen können drei Problembereiche bezüglich Zugangsbarrieren zu Luzerner Institutionen zusammengefasst werden: Verständigungsschwierigkeiten, mangelnde Information über die Angebote sowie Vorurteile auf Seiten der MigrantInnen wie auch auf Seiten der Mitarbeitenden sozialer Institutionen.

2.2.2.1 Verständigung

Die Beherrschung der Sprache des Aufenthaltslandes ist ein zentraler Punkt der Partizipation. Ohne gemeinsame Sprache ist die Verständigung stark eingeschränkt. So können ungenügende Sprachkenntnisse auch für den Zugang zu Schweizer Institutionen zum Stolperstein werden. Besonders für MigrantInnen der ersten Generation entstehen beim Kontakt mit den einzelnen Institutionen viele Missverständnisse, weil die sprachliche Verständigung nicht funktioniert.

„Die Leute, die nicht Deutsch können, haben es schwerer, sich auszudrücken. Dann fühlt man sich isoliert und missverstanden. [...] Das gilt für viele der ersten Generation, die ein Halbdeutsch gelernt haben. Da gibt es manchmal Missverständnisse und Schwierigkeiten bei der Verständigung.“ (Petrit Alimi von VIOKL: Interview vom 31.10.02)

Aus Angst das Gesicht zu verlieren, kann es beispielsweise auch vorkommen, dass sich die Betroffenen nicht anmerken lassen, wenn sie das Gesagte nicht verstanden haben. Um diese Verständigungsprobleme zu lösen, ist von den MigrantInnen Eigeninitiative gefragt. Entweder bringen diese selbst die Motivation auf, Deutsch zu lernen, oder sie verständigen sich auf Englisch. Viele MigrantInnen bemängeln indes, dass ihnen der Schweizer Staat in diesem Bereich zu wenig Hilfestellung bietet. Oft sind für sie die Kosten für einen Deutschkurs zu hoch. Bei Frauen kommt erschwerend dazu, dass sie meistens für die Kinderbetreuung zuständig sind. Ihnen stellen sich dadurch zusätzliche organisatorische Schwierigkeiten.

„Wir bezahlen dem Staat auch Steuern. Alle unsere Männer bezahlen Steuern und was bekommen wir Frauen davon? Wir verlangen zum Beispiel, dass Deutschkurse organisiert werden mit Kinderhort, weil wenn man in einen Deutschkurs gehen muss und gleichzeitig einen Kinderhort bezahlt werden muss, ist das zu teuer [...]. Wegen diesem Problem gehen manche Frauen nicht in die existierenden Deutschkurse. Wir haben Informationen von Caritas, sie machen Kurse in diese Richtung, und obwohl sie sehr niedrige Preise haben, können das die Frauen nicht bezahlen. Sprache öffnet Türen, Sprache ist wichtig. Und wir haben ein zusätzliches Problem, wir lernen

Hochdeutsch und auf der Strasse redet man Schweizerdeutsch.“ (Leonor Farine von Mujer Latina: Interview vom 23.10.02)

Wenn es MigrantInnen nicht möglich ist, selbst Deutsch zu lernen, werden bei Kontakten mit den Ämtern oft ÜbersetzerInnen aus dem eigenen Verwandten- oder Bekanntenkreis mitgenommen. Dies kann eine starke Unselbständigkeit zur Folge haben, wie das folgende Beispiel illustriert.

„Letzte Woche hat mich ein Kollege angerufen, weil er ein Telefon installieren wollte. Er wollte, dass ich mit ihm zur Swisscom gehe, weil er zu wenig deutsch kann.“ (Luis Lopez vom Centro Cultural e Recreativo Portugues: Interview vom 13.11.02)

Es zeigt sich, dass auf Seiten der MigrantInnen ein grosses Bedürfnis nach DolmetscherInnen vorhanden ist. Die befragten VertreterInnen der Migrantorganisationen sind sich jedoch bewusst, dass gute Deutschkenntnisse eine wichtige Grundlage der Integration sind.

Sprach- und Kulturvermittlungsangebote

Im Folgenden wird untersucht, wie die sozialen Einrichtungen mit diesen Verständigungsproblemen umgehen. Um die Kommunikation zu erleichtern, gibt es in einzelnen Einrichtungen gewisse Sprach- und Kulturvermittlungsangebote. Im Fragebogen wurden die Bereiche ‚Einsatz von DolmetscherInnen‘, ‚Einsatz von KulturvermittlerInnen‘, ‚Fremdsprachenkenntnisse der Mitarbeitenden‘ sowie die ‚Abgabe von übersetzten Informationen der Einrichtung‘ erhoben. Zusätzlich wurde auch in den Interviews mit VertreterInnen von Luzerner Institutionen das Thema Verständigung punktuell angesprochen. Nachstehend werden die Ergebnisse dazu zusammengefasst.

Im Fragebogen wurde zwischen den Bezeichnungen DolmetscherInnen und KulturvermittlerInnen unterschieden. Die Begriffe wurden folgendermassen definiert: „DolmetscherInnen sind Personen, die für eine oder mehrere Parteien unterschiedlicher Sprache gesprochene oder geschriebene Texte übersetzen. KulturvermittlerInnen (beziehungsweise Schlüsselpersonen) sind Personen, die zwischen unterschiedlichen Lebenswelten und Lebensformen im interkulturellen Kontext der Migration vermitteln.“ Es wurde gefragt, ob beim Kontakt mit MigrantInnen DolmetscherInnen beziehungsweise KulturvermittlerInnen eingesetzt werden. Die Ergebnisse zeigen, dass fast die Hälfte der befragten Einrichtungen nie DolmetscherInnen einsetzt, ein weiteres Drittel setzt selten DolmetscherInnen ein. Über drei Viertel der Einrichtungen gaben an, nie KulturvermittlerInnen einzusetzen. Nur gerade 5% setzen solche häufig oder regelmässig ein. Bei zwei von vier Einrichtungen, die dies regelmässig tun, beträgt der MigrantInnen-Anteil an den NutzerInnen über 75%.

Die Häufigkeit der DolmetscherInnen- und KulturvermittlerInnen-Einsätze steigen tendenziell, je grösser der MigrantInnen-Anteil ist. Trotzdem setzen bei den Einrichtungen mit einem MigrantInnen-Anteil von über 75% nur gerade drei von acht Institutionen DolmetscherInnen und zwei von sieben Institutionen KulturvermittlerInnen häufig oder regelmässig ein.

In staatlichen Einrichtungen werden prozentual öfter DolmetscherInnen eingesetzt als in nichtstaatlichen. Bei den staatlichen Einrichtungen geben 29% der Einrichtungen an, beim Kontakt mit MigrantInnen regelmässig oder häufig DolmetscherInnen einzusetzen, während dies bei den nichtstaatlichen 15% tun. Bei den Kulturvermittlungseinsätzen verschiebt sich dies. Fünf

(8%) der nichtstaatlichen Institutionen geben an, häufig oder regelmässig KulturvermittlerInnen einzusetzen, während bei den staatlichen keine Institution solche einsetzt.

Auf die Frage, in welchen Bereichen DolmetscherInnen eingesetzt werden, nannten über 90% der Einrichtungen (unter anderem) Beratungsgespräche. In 60% der Einrichtungen werden auch KulturvermittlerInnen dafür eingesetzt. Dies deutet darauf hin, dass den unterschiedlichen Fähigkeiten der DolmetscherInnen beziehungsweise KulturvermittlerInnen wenig Rechnung getragen wird und die Bezeichnungen nicht klar getrennt werden. Zirka die Hälfte der Einrichtungen nutzt DolmetscherInnen (auch) für schriftliche Übersetzungen. Bei den Einsatzgebieten für KulturvermittlerInnen stehen Informationsveranstaltungen an zweiter Stelle. Fast die Hälfte der Einrichtungen setzt sie (unter anderem) dafür ein. Vereinzelt werden DolmetscherInnen wie auch KulturvermittlerInnen für Kurse und Projekte eingesetzt.

Auch die meisten der interviewten VertreterInnen von staatlichen Diensten geben an, nur sehr vereinzelt DolmetscherInnen beizuziehen. Als Grund werden organisatorische und finanzielle Restriktionen genannt. Andere geben an, dass bei ihren Tätigkeiten keine DolmetscherInnen nötig sind, da die MigrantInnen in der Regel über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen.

Abgesehen von den drei privatrechtlichen Fachstellen setzen nur drei der interviewten Einrichtungen oft DolmetscherInnen ein: das Amt für Migration, die Kantonspolizei und das Projekt „SchulabgängerInnen ohne Stelle (SOS)“. Das AMigra setzt bei Befragungen im Asylverfahren flächendeckend DolmetscherInnen ein. MigrantInnen, die nicht im Asylverfahren sind und nicht über genügend Deutschkenntnisse verfügen, werden aufgefordert, eigene DolmetscherInnen mitzunehmen. Der klassische Fall ist, dass die Betroffenen ein Kind mitnehmen, das Deutsch kann (Max Plüss vom AMigra: Interview vom 9.1.03).

Bei der Kantonspolizei ist der Einsatz von DolmetscherInnen klar geregelt. Grundsätzlich hat jede Person das Recht, bei einer Befragung in ihrer Landessprache zu sprechen. Die Befragten und nicht die Polizei bestimmen, ob DolmetscherInnen beigezogen werden. Zu den juristisch notwendigen Vorinformationen bei Befragungen gehört auch, dass man DolmetscherInnen beiziehen kann. Ebenso wird bei einer polizeilichen Befragung dahingehend informiert, dass man das Recht auf eine juristische Vertretung hat. Diese ist unter anderem auch dafür besorgt, dass die Kommunikation funktioniert. Auch wenn fremdsprachige Personen von sich aus bei der Polizei Hilfe suchen, werden Möglichkeiten gesucht, dass sich diese Personen in ihrer Muttersprache ausdrücken können. In diesem Fall besteht auch die Möglichkeit, Personen mit entsprechenden Sprachkenntnissen aus dem Polizeicorps beizuziehen (Harry Wessner von der Kapo: Interview vom 20.12.02).

Beim SOS-Projekt werden bei Bedarf DolmetscherInnen für die Elterngespräche beigezogen. Bei Gesprächen mit den Personen der eigentlichen Zielgruppe – den Jugendlichen – sind DolmetscherInnen in der Regel nicht nötig, da diese ohne gewisse Deutschkenntnisse gar nicht am Projekt teilnehmen können. Die Eltern werden ausserdem zu einem Informationsabend eingeladen. Obwohl an diesen Veranstaltungen Dolmetschende für acht Sprachen anwesend sind, nehmen nicht viele Eltern daran teil (Simon Zysset von SOS: Interview vom 12.12.02).

Auch im Bereich Sprach- und Kulturvermittlung zeigt sich, dass bei den privatrechtlichen Fachstellen Co-opera, Caritas und FABIA eine grössere Sensibilität vorhanden ist, als bei den restlichen interviewten Institutionen. Aus den entsprechenden Interviews geht hervor, dass diese sehr oft DolmetscherInnen einsetzen. Finanzielle Restriktionen beschränken aber auch hier das DolmetscherInnen-Angebot. Alle drei Institutionen bieten auch selbst Kurse für DolmetscherInnen beziehungsweise KulturvermittlerInnen an. Dies lässt darauf schliessen, dass eine zusätzliche Sensibilität für das Thema ‚Übersetzen‘ vorhanden ist. Bei allen Fachstellen liegt der Entscheid, wann DolmetscherInnen beigezogen werden, grundsätzlich bei den SozialarbeiterInnen. Diese werden speziell in diesem Bereich geschult, und verfügen über eine grosse Erfahrung in der Arbeit mit MigrantInnen. Bei FABIA sind alle BeraterInnen auch DolmetscherInnen, die diese Kommunikationsschwierigkeiten daher gut abschätzen können (Werner Riedweg von Caritas Luzern: Interview vom 5.2.03; Verena Wicki von FABIA: Interview vom 13. 2.03; Monika Hauri und Emina Kovacevic von Co-opera: Interview vom 13. 2.03).

Die Ergebnisse aus den Fragebogen und den Interviews mit VertreterInnen der öffentlichen Verwaltung zeigen, dass DolmetscherInnen im Moment nur selten eingesetzt werden. Dies geschieht lediglich dort, wo der Einsatz von DolmetscherInnen klar geregelt ist, namentlich bei Anhörungen im Asylverfahren und bei Befragungen der Polizei. Beides sind Bereiche, in denen der Staat ein klares Interesse daran hat, dass die Kommunikation gut funktioniert. Die Aussagen der interviewten Institutionen-VertreterInnen lassen darauf schliessen, dass finanzielle Restriktionen ein gewichtiges Argument gegen den Einsatz von DolmetscherInnen ist. Ein weiterer Grund könnte sein, dass den Organisationen das DolmetscherInnen-Angebot zu wenig bekannt ist. Generell kann man sagen, dass sich das subjektive Bild der interviewten MigrantInnen mit den Fragebogenergebnissen deckt. Ein positives Bild zeigt sich bei den Fachstellen für MigrantInnen. Hier scheint das DolmetscherInnen-Angebot gut ausgebaut zu sein. Auch die Schulung von Dolmetschenden und SozialarbeiterInnen wird von diesen Institutionen vorangetrieben.

Fremdsprachenkenntnisse der Mitarbeitenden

Auch Fremdsprachenkenntnisse der Mitarbeitenden können Kommunikationserleichterungen in Beratungs- und anderen Gesprächssituationen bringen. Im Fragebogen wurde dieses Thema angesprochen mit der Frage: Verfügen Ihre MitarbeiterInnen für den Kontakt mit MigrantInnen über entsprechende Fremdsprachenkenntnisse? Die Ergebnisse zeigen, dass in 85% der antwortenden Einrichtungen die Mitarbeitenden mindestens teilweise über Fremdsprachenkenntnisse verfügen.

In 92% jener 75 Einrichtungen, deren MitarbeiterInnen zumindest teilweise über Fremdsprachenkenntnisse verfügen, wird Französisch oder Englisch gesprochen. In 81% der Einrichtungen sprechen die Mitarbeitenden (ausserdem) teilweise Italienisch und in 49% Spanisch. In 15 Einrichtungen (20%) kann man sich in den Sprachen Ex-Jugoslawiens verständigen, in sieben Einrichtungen (9%) werden Portugiesisch und Albanisch angeboten.

Die Interviews mit VertreterInnen der kantonalen Verwaltung verdeutlichen, dass in den wenigsten Fällen bewusst Mitarbeitende aufgrund ihrer Fremdsprachenkenntnisse für den Umgang mit MigrantInnen rekrutiert werden. Solche sprachlichen Qualifikationen werden eher als eine positive Nebenerscheinung gewertet. Eine Ausnahme für die interviewten staatlichen Institutionen bietet das kantonale Arbeitsamt. Die Abteilung arbeitsmarktliche Massnahmen bietet Bewerbungskurse in verschiedenen Sprachen an: Tamilisch, Englisch, Italienisch, Spanisch, Portugiesisch, Albanisch und Serbokroatisch. Dafür wird Personal mit entsprechenden Sprachkenntnissen eingesetzt. In den Beschäftigungsprogrammen wird hingegen bewusst darauf geachtet, dass die Arbeitsinstruktionen auf Deutsch erfolgen. Um die Realitätsnähe dieser Beschäftigungsprogramme zu erhöhen, wird wenn immer möglich darauf verzichtet, Instruktionen in den Muttersprachen der Teilnehmenden zu erteilen (Charly Gmür vom kantonalen Arbeitsamt: Interview vom 17.12.02).

Auch im Bereich ‚Fremdsprachenkenntnisse der Mitarbeitenden‘ sind die privatrechtlichen Fachstellen für MigrantInnen besser ausgerüstet als die Dienste der öffentlichen Verwaltung. FABIA kann durch ihre fremdsprachigen BeraterInnen Französisch, Englisch, Spanisch, Italienisch, Portugiesisch, Serbisch, Kroatisch, Albanisch und Bosnisch abdecken. Bei Caritas Luzern werden Französisch, Englisch, Spanisch, Italienisch, Vietnamesisch, Kurdisch, Farsi und Tamilisch durch Fremdsprachenkenntnisse der Mitarbeitenden angeboten. Und Co-opera hat durch ihre MitarbeiterInnen neben Französisch und Englisch auch Türkisch sowie Sprachen des früheren Jugoslawiens integriert (Werner Riedweg von Caritas Luzern: Interview vom 5.2.03; Verena Wicki von FABIA: Interview vom 13. 2.03; Monika Hauri und Emina Kovacevic von Co-opera: Interview vom 13. 2.03). Obwohl diese Sprachenvielfalt als Stärke gewertet wird, können einige Probleme ausgemacht werden: Je mehr Sprachen man abdeckt, desto kleinere Pensen entfallen auf die einzelnen BeraterInnen. Dies bringt organisatorische Schwierigkeiten mit sich. Ausserdem können nie alle Sprachen durch eigenes Personal abgedeckt werden. Je nach politischer Weltlage wandern Personen aus unterschiedlichen Sprachregionen zu. Die Entscheidungen, welche Sprachen durch BeraterInnen in die Institutionen integriert werden, können nicht langfristig geplant werden (Verena Wicki von FABIA: Interview vom 13.2.03).

Es zeigt sich, dass zwar in der überwiegenden Mehrzahl der befragten Einrichtungen Fremdsprachen gesprochen werden. Diese beschränken sich aber auf die Landessprachen sowie englisch und spanisch. Weitere Sprachen sind nur sehr vereinzelt durch eigenes Personal in den Institutionen integriert. Lediglich die Fachstellen Caritas, FABIA und Co-opera können durch ihre Mitarbeitenden einen grossen Teil der benötigten Sprachen abdecken.

Übersetzungen von schriftlichen Informationen der Einrichtungen

Neben den bereits erwähnten mündlichen Vermittlungshilfen können auch übersetzte schriftliche Informationen der Einrichtungen die Kommunikation erleichtern. Im Fragebogen wurde deshalb erhoben, ob schriftliche Informationen an die NutzerInnen in Fremdsprachen übersetzt werden. Die Auswertung zeigt auf, dass fast die Hälfte der Einrichtungen nie Informationen übersetzt.

Aufgeschlüsselt nach dem Anteil der MigrantInnen am Total der NutzerInnen der Einrichtungen wird ersichtlich, dass auch hier die Übersetzungstätigkeit steigt, je höher der Anteil der

MigrantInnen ist. Jedoch übersetzt eine der acht Institutionen mit einem MigrantInnen-Anteil von über 75% keine Informationen in Fremdsprachen.

Die meisten Übersetzungen sind in den beiden Landessprachen Italienisch (87%) und Französisch (66%) erhältlich. 60% der antwortenden Einrichtungen geben schriftliche Informationen (auch) in Sprachen Ex-Jugoslawiens ab, gut 40% (unter anderem auch) in Spanisch und Portugiesisch. Immerhin noch über 10 Einrichtungen (22%) geben ihre Informationen (ebenso) in Albanisch, Englisch, Türkisch und Tamilisch ab, vereinzelt auch in Kurdisch, Arabisch, Griechisch, Persisch und Vietnamesisch.

Die schriftliche Umfrage hat gezeigt, dass gut die Hälfte der befragten Institutionen zumindest teilweise übersetzte Informationsschriften herausgibt. Je höher der Anteil der MigrantInnen an den NutzerInnen der Institutionen ist, desto häufiger werden schriftliche Informationen übersetzt. Auch die Interviews bestätigen dieses Bild. Sie zeigen ausserdem, dass in der Regel höchstens die Basisinformationen der einzelnen Institutionen in Fremdsprachen zur Verfügung stehen. Teilweise kann auch eine gewisse Zufälligkeit festgestellt werden. So stehen manchmal Informationen in Fremdsprachen bereit, wenn andere Stellen diese übersetzt haben. Das typische Beispiel ist, dass eine schweizweit tätige Stelle (Bundesamt, Berufsverband) Informationen übersetzt, die auch die entsprechende Luzerner Institution betreffen. Auch bei den Fachstellen werden nicht alle Informationen übersetzt. Dies geschieht je nach Projekt und Zielgruppe unterschiedlich. Die VertreterInnen der Fachstellen bewerten die Menge ihrer übersetzten schriftlichen Informationen selbst auf einem mittleren (FABIA und Caritas) bis schlechten (Co-opera) Niveau. Dies wird – wie übrigens auch bei den interviewten Stellen der kantonalen Verwaltung – vorwiegend mit mangelnden Ressourcen begründet. Es werden jedoch Verbesserungen angestrebt.

2.2.2.2 Information über die Angebote

Um am gesellschaftlichen und politischen Leben einer Gemeinschaft partizipieren zu können, ist es grundlegend, Informationen über diese Gemeinschaft zu haben. Je besser man informiert ist, desto besser kann man die Angebote der Gesellschaft nutzen und eigene Ideen einbringen. In diesem Zusammenhang ist es ebenfalls wichtig, Informationen über die sozialen Einrichtungen des Aufenthaltslandes zu haben. In den Interviews mit VertreterInnen von MigrantInnenorganisationen kristallisierte sich dies als weitere Zugangsbarriere heraus. Es zeigt sich, dass die VertreterInnen der MigrantInnenorganisationen im Allgemeinen den Eindruck haben, über die Schweizer Strukturen zu wenig informiert zu sein.

“Ich habe gestaunt, als ich vernommen habe, dass 20% der zweiten, dritten Generation Italiener Suchtprobleme hat. Das heisst ein grosser Teil der entsprechenden Struktur wird für die Italiener gebraucht. Aber wir haben keine Verbindung dazu, wir wissen das nicht.” (Rocco de Luca und Mauro Casini vom COMITES: Interview vom 18.11.02)

Aus den Interviews mit VertreterInnen der MigrantInnenorganisationen geht hervor, dass sich die Organisationen eine bessere Informationspolitik wünschen. Einige möchten, dass die verschiedenen Institutionen von sich aus aktiver würden. Das heisst, dass diese bei Fragen, welche die MigrantInnen direkt und im Speziellen angehen, von sich aus informieren würden.

“It's only this year that we are in contact with FABIA [im Zusammenhang mit dem Vernetzungs-Projekt, r.n.]. Otherwise we do not know anything about the things that are going on in the Kanton Luzern. We would like to have more information about these things. [...] And I write a newsletter for our members three to four times a year, there I put the events we have, the memorandum coming from our embassy, maybe I could also include there information coming from the institutions in Luzern, and in interesting events you have we could actively participate, because really we don't have anything about that.” (Elisa Lohr vom Philippinischen Frauenverein: Interview vom 22.10.02)

Wenn auch die einzelnen Dienststellen nicht aktiv auf die Migrantenorganisationen zugehen, so scheinen doch die spezialisierten Stellen, wie die Integrationsbeauftragten von Stadt und Kanton oder FABIA, eine aktive Informationspolitik anzustreben.

“Wir hatten bei Umzügen zum Beispiel auch schon Kontakt mit den Ämtern, das klappt sehr gut. Wir erfüllen alle Formalitäten, wir haben auch ein positives Echo bei den zuständigen Behörden. Wir hatten nie Probleme. Man muss einfach immer selbst auf die entsprechenden Organisationen zugehen. Es kommt nie jemand und fragt, was braucht ihr? Wo können wir euch helfen? Ich kenne nur die Integrationsbeauftragte der Stadt, die auf uns zugekommen ist. Wir arbeiten auch ab und zu mal zusammen. Auch mit Hansjörg Vogel [kantonaler Integrationsbeauftragter, r.n.], er war schon da und hielt einen Vortrag, beziehungsweise ein Gespräch zusammen mit FABIA. Unsere Leute konnten Fragen stellen. Wenn man sie anfragt, dann kommen sie. Sie haben vielleicht andere Aufgaben.” (Gani Turunc vom kurdischen Kultur- und Integrationsverein: Interview vom 3.12.02)

Verschiedene Migrantenorganisationen haben schon Informationsveranstaltungen durchgeführt. Das Interesse der Mitglieder war unterschiedlich. Es gab durchaus auch ernüchternde Erfahrungen.

“Letztes Jahr ist der Direktor vom Konsulat hierher gekommen. Es sind maximal 30 Leute gekommen. Dabei war es eine spezielle Information nur für Portugiesen: Was muss man machen, wenn man hierher kommt, was entwickelt sich in den nächsten Jahren und so. Aber die Portugiesen interessiert das nicht. Deshalb könnten wir schon solche Sachen organisieren, aber die Leute haben keine Zeit dafür.“ (Luis Lopez vom Centro Cultural e Recreativo Portugues: Interview vom 13.11.02)

Auch das Comites, der Dachverband der italienischen Vereine der Zentralschweiz, hat in dieser Beziehung schon negative Erfahrungen gemacht. Bei einem Suchtpräventionsprojekt wurden nur wenige Leute erreicht.

„Was mich überraschte war, dass bei unserem Projekt mit dem DFI [= Drogen Forum Innerschweiz, r.n.] die Missionen [= katholische Italienermission, r.n.] und die Schule zu wenig vertreten war. Wir mussten die Leute mitreissen als Comites. Wir haben parallel dazu Elternziehungskurse veranstaltet. Wie man mit solchen Problemen umgeht. Die Vertreter vom DFI haben sich viel Zeit genommen für uns. Das Comites hat auch willig mitgemacht. Wir versuchten die ganze Struktur zu koordinieren, wir waren vom Comites aus sehr engagiert. Aber die Vereine und die Schule haben sich zu wenig engagiert. Die Partizipation war zu wenig. Das ist aber ein allgemeines Problem, nicht nur bei den Italienern. [...] Die Schweizer Institutionen, Anlaufstellen arbeiten wunderbar mit. Wir müssen nur anfragen und schon sind sie da. Zum Beispiel von Bern, vom BAG [= Bundesamt für Gesundheit, r.n.] hatten wir Unterstützung, sie haben jemanden zur Verfügung gestellt, der Kurse geleitet hat, Informationen über Sucht. Wir hatten damals auch Psychologen dabei, Lehrer. [...] Wir haben alles übersetzt. Aber trotzdem hatten wir zu wenig Partizipation. In Luzern kamen etwa drei bis vier Personen. Wir haben das Pfarrblatt der italienischen Mission gebraucht, um mehr Leute zu erreichen, das sind angeblich 3500 [LeserInnen, r.n.]. Das heisst, nicht mal 1% ist gekommen in Luzern. In Emmenbrücke, Sursee hatten wir etwas mehr Erfolg. Den grössten Erfolg hatten wir mit Elternkursen in Reiden. [...] Wenn wir Erfolg gehabt hätten, wären wir auch nach Uri gegangen. Die Vereine haben sehr wenig Interesse.“ (Rocco de Luca und Mauro Casini vom COMITES: Interview vom 18.11.02)

Trotz diesen teilweise negativen Erfahrungen wird von den meisten interviewten Migrantenorganisationen gewünscht, dass mehr Informationen direkt vermittelt werden.

„Informationen zu erhalten, wäre gut. Bei uns ist nie jemand von der Schweiz [Behörden o.ä., r.n.] gekommen, um zu informieren. Zum Beispiel jetzt wegen der bilateralen Verträge. Da könnte doch zum Beispiel jemand von der Schweiz kommen und eine Informationsveranstaltung machen. Ich glaube, da würden viele Leute kommen. Viele Portugiesen wissen nicht, was in den nächsten vier bis fünf Jahren passiert, nur so vom Hörensagen. Ich denke, die Schweizer müssen auch etwas machen. Wir zahlen ja auch Steuern.“ (Luis Lopez vom Centro Cultural e Recreativo Portugues: Interview vom 13.11.02)

Es werden auch Vorschläge gemacht, dass eine spezialisierte Stelle die spezifischen Informationen für MigrantInnen gebündelt weitergeben könnte.

„Von der Koordinationsstelle wünschen wir uns vor allem Informationen und den Austausch mit dem Kanton. Vielleicht könnte man ein bis zwei Mal jährlich eine Veranstaltung für Ausländer organisieren.“ (Muhammad Tanvir von Pakistan Swiss Society: Interview vom 18.10.02)

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass die Migrantenorganisationen sich selbst als zu wenig über die Schweizer Strukturen informiert betrachten. Es wird allgemein gewünscht, dass die Institutionen eine aktivere Informationspolitik betreiben. Aus den einschlägigen Erfahrungen zeigt sich, dass solche Anlässe sorgfältig vorbereitet werden müssen. Auch hier sollten allfällige Zugangsbarrieren im Voraus ausgemacht und dann vermieden werden.

Bestehende Informationsangebote

Aus den Interviews mit VertreterInnen der öffentlichen Verwaltung geht hervor, dass sehr unterschiedlich mit dem Thema Information der fremdsprachigen Bevölkerung umgegangen wird. Generalisierend kann gesagt werden, dass in jenen Bereichen, in denen der Anteil der fremdsprachigen NutzerInnen sehr hoch ist, die Stellen auch sensibilisierter sind für die speziellen Anforderungen an eine adressatengerechte Informationspolitik. Dies trifft bei den interviewten Stellen namentlich für den Asylbereich, das ‚Brückenangebot für SchulabgängerInnen ohne Stelle‘ (SOS) und das ‚Interventionsprojekt gegen häusliche Gewalt‘ (LIP) zu.

Ein positives Beispiel sind die Informationsabende des Projekts ‚SchulabgängerInnen ohne Stelle‘. Zu dieser ersten Information für potentielle TeilnehmerInnen werden auch die Eltern eingeladen. An den Abenden sind DolmetscherInnen für acht Sprachen anwesend, die auch gleich Termine für weitere Beratungsgespräche mit den Eltern vereinbaren. Ebenfalls positiv zu vermerken sind die Nothilfekarten des ‚Luzerner Interventionsprojekts gegen häusliche Gewalt‘. Diese sind in neun Sprachen übersetzt und werden breit – via Volksschulen, Ärzte, Psychotherapeuten, etc. – gestreut.

Vereinzelt werden übersetzte Informationen zu bestehenden Angeboten auch von anderen Stellen und Projekten zur Verfügung gestellt. Meistens sind das aber keine koordinierten, flächendeckenden Informationsangebote. Ein Beispiel dafür ist, dass die Kantonspolizei nur im Raum Emmen mit übersetzten Flugblättern über Dämmerungseinbrüche informiert. Denn dort sind diese Probleme besonders akut und der Migrantenteil ist relativ hoch. Das Berufsbildungszentrum bietet zwei Ordner mit übersetzten Grundlageninformationen zum Schweizer Aus- und Weiterbildungssystem an. Aber auch diese Informationen wurden nicht

systematisch zusammengestellt, sondern es wurde gesammelt, was bereits von anderen Stellen übersetzt wurde.

Dass die Verwaltung von sich aus aktiv die Bevölkerung informiert, ist oft nur dann der Fall, wenn es von Amtes wegen nötig ist. Dann sind die AdressatInnen in der Regel persönlich bekannt und man kann auf direktem brieflichen Weg an die entsprechende Person gelangen. Ansonsten erwartet man, dass die BewohnerInnen von sich aus den Kontakt suchen. Dort wo eine aktive Informationspolitik betrieben wird, übersetzt man – mündliche oder schriftliche – Informationen nur sehr selten. Diese nicht vorhandene aktive Informationspolitik wird häufig – wie bei den fehlenden Sprachvermittlungsangeboten – mit fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen begründet. Positiv kann vermerkt werden, dass alle befragten VertreterInnen der öffentlichen Verwaltung Handlungsbedarf in dieser Richtung sehen und dementsprechend auch offen für Veränderungen sind. Bei den privaten Fachstellen kommt hinzu, dass sie zwar auf den erschwerten Zugang von MigrantInnen zu den schweizerischen Strukturen sensibilisiert sind, ihre Kapazitäten aber bereits ausgelastet sind, und sie nur eingeschränkt neue NutzerInnen aufnehmen können.

Zusammenarbeit der Institutionen mit Migrantorganisationen

Eine Möglichkeit, die Migrationsbevölkerung über bestehende Angebote der Einrichtungen zu informieren, ist die Zusammenarbeit mit den Selbstorganisationen der MigrantInnen. Viele der Vereine verschicken regelmässig Informationen an ihre Mitglieder in Form eines Newsletters. Im Kanton Luzern bestehen über 50 solcher Vereine, die in der Regel kantonsweit tätig sind. Im Fragebogen wurde deshalb gefragt, ob die Einrichtungen Kontakt zu Migrantorganisationen haben. Die Ergebnisse zeigen, dass über 60% der Einrichtungen nie mit Migrantorganisationen Kontakt haben. Fast ein Drittel hat selten Kontakt und etwas mehr als 10% hat häufig oder sogar regelmässig Kontakt mit Migrantorganisationen. Es gibt dabei im Übrigen keine nennenswerten Unterschiede zwischen den staatlichen und den nichtstaatlichen Institutionen: Bei beiden Gruppen haben rund 10% häufigen beziehungsweise regelmässigen Kontakt. Es zeigt sich auch hier das gleiche Bild: je höher der Anteil der MigrantInnen an den NutzerInnen ist, desto häufiger ist der Kontakt mit Migrantorganisationen. Drei der vier Einrichtungen, die sich als Fachdienst im Migrationsbereich bezeichnen, haben regelmässig Kontakt mit Migrantorganisationen. Ein Fachdienst pflegt diese Kontakte nur selten. Bei den Institutionen der sozialen Regelversorgung geben hingegen nur sechs von 81 Einrichtungen (7%) an, häufig oder regelmässig Kontakt zu Migrantorganisationen zu haben.

Auf dem Fragebogen wurde ausserdem nach der Art des Kontaktes gefragt, der mit den Migrantorganisationen besteht. Rund die Hälfte der 26 auf diese Frage antwortenden Personen gaben an, Migrantorganisationen (unter anderem) fachlich zu unterstützen und bei Kursen oder Projekten mit diesen zusammen zu arbeiten. Ebenfalls rund 50% der Einrichtungen informiert Ausländervereine schriftlich über ihre Angebote. Fast ein Drittel nutzt selbst die Angebote von Migrantorganisationen und führt gemeinsame Aktionen mit diesen durch.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Interviews mit VertreterInnen der Institutionen den subjektiven Eindruck der interviewten MigrantInnen bestätigen: Von Seiten der Institutionen

wird nur eine sehr geringe aktive Informationstätigkeit gepflegt. Nur vereinzelt wird zudem spezifisch darauf geachtet, dass auch (fremdsprachige) MigrantInnen erreicht werden. Die Fragebogenergebnisse zeigen zudem auf, dass die MigrantInnenorganisationen nur von einem kleinen Teil der Institutionen als Informationskanal genutzt werden.

2.2.2.3 Vorurteile

Immer wieder kommt es zu Kontakten zwischen MigrantInnen und Angestellten der Verwaltung, die nicht sehr erfreulich verlaufen. Dieses Problem ist wahrscheinlich nicht spezifisch für MigrantInnen, da auch der Kontakt von Einheimischen mit der Verwaltung nicht immer positiv verläuft. Die Kantonspolizei hat beispielsweise mehr Beschwerden von SchweizerInnen als von AusländerInnen, die sich über den Umgang der Polizei beschwerten. Trotzdem gibt es Faktoren, die den Kontakt zwischen MigrantInnen und Einheimischen besonders erschweren. Ein wichtiger Punkt in diesem Bereich ist die Verständigung, die bereits in Kapitel 2.2.2.1 angesprochen wurde. Durch mangelnde Sprachkenntnisse entstehen Missverständnisse, welche die Kontakte belasten und Vorurteile verstärken. Nicht immer kann die Voreingenommenheit der Einheimischen jedoch auf Sprachprobleme der MigrantInnen zurückgeführt werden. Die folgenden Erlebnisse wurden von MigrantInnen beschrieben, die gut Deutsch sprechen können. Die Vorurteile – die übrigens auf beiden Seiten bestehen – sind nicht selten diffus und lösen bei den betroffenen MigrantInnen deshalb auch diffuse negative Gefühle aus.

„Ich habe das Gefühl, wenn ich mit Behörden zu tun habe, zum Beispiel der Fremdenpolizei: ich bin eine Ausländerin und manchmal sogar eine dumme Ausländerin. Es gibt schon Ausnahmen, aber die meisten [...] sind nicht so freundlich.“ (Joan Mortier vom Anglo-Swiss Club: Interview vom 30.10.02)

Es werden aber auch ganz konkrete, negative Erfahrungen gemacht. Unangenehme Begegnungen werden vor allem über Kontakte mit dem Amt für Migration geschildert. Die Behandlung wird teilweise als ungerecht und abwertend empfunden. Die befragten MigrantInnen sprachen von Einzelfällen, wenn Sie von negativen Erlebnissen auf Ämtern erzählten. Trotzdem sollte es nachdenklich stimmen, dass rund ein Viertel der Interviewten persönlich solche Erlebnisse hatte. Es ist grundsätzlich wohl so, dass „es sehr menschlich und unterschiedlich von Mensch zu Mensch [ist, r.n.] [...] Es ist auch immer gegenseitig. Ich will damit nichts entschuldigen, aber alles ist abhängig davon, wie ich reagiere.“ (Morris Setudegan vom Persischen Verein: Interview vom 15.11.02)

Problematisch ist, dass auf Seite der MigrantInnen teilweise der Eindruck entsteht, die Entscheidungen der Ämter seien willkürlich. Es werden Situationen geschildert, bei denen die Erwartungen von amtlicher Seite nicht klar kommuniziert wurden.

„Einmal fragte ich am Schalter, was ich machen muss, um meinen Vater aus Kosovo einzuladen. Ich fragte, ob es sicher sei, wenn ich alle verlangten Dokumente vorlege, dass mein Vater dann kommen könne. Sie sagten nein, das sei nicht sicher. Das ist nicht gut für uns, wir bezahlen immer für alles Geld [Arbeitszeit, Gebühren etc., r.n.] und oft ist es für nichts. Wenn es klar definiert wäre, das wäre gut. ‚Du bringst das, das und das und dann kann dein Vater kommen.‘ Das wäre gut.“ (Mazllom Nimonaj von Shoqëria: Interview vom 2.12.02)

Der Eindruck von Willkür kann so weit gehen, dass Diskriminierungsvorwürfe laut werden, auch wenn von Seiten der AusländerInnen grundsätzlich akzeptiert wird, dass sie gegenüber

SchweizerInnen von Gesetzes wegen schlechter gestellt sind. Viele Handlungen der Dienststellen sind ohne klare Kommunikation der Gründe nicht nachvollziehbar.

„Wenn ein Schweizer den Pass abgibt, bekommt er ihn morgen oder übermorgen zurück. Ich hatte meinen Ausweis abgegeben. [...] Ich musste letztthin drei Monate auf meinen Ausweis warten. Und dann habe ich einen Skandal bei der Fremdenpolizei gemacht. Ich habe gefragt, ‚was ist der Unterschied zwischen ihnen und mir?‘ Ich bin geschäftlich viel im Ausland unterwegs und da habe ich gefragt, ‚bist du besser als ich? Du kannst deinen Ausweis packen und ins Ausland gehen und ich muss warten, bis es dir gefällt, mir meinen Ausweis zu geben.‘ [...] Dann kam der Zuständige für die Abteilung. Dann habe ich gesagt, ‚ich will sofort meinen Ausweis, was läuft hier falsch?‘ Das ist diskriminierend. Jetzt ist alles geregelt, ich bekam meinen Job. Aber sonst hätte das meinen Job und meine Termine verzögert, dann hätte mich das benachteiligt.“ (Hassan Elbaze vom mix-culture-club: Interview vom 28.10.02)

Im Interview mit dem Leiter des Amts für Migration wurde klar, dass diese Erfahrung kein Einzelfall ist, denn es ist ein häufiges Problem, dass es den zu 85% aus MigrantInnen bestehenden Kunden vom AMigra zu wenig schnell geht. Dies löst Unverständnis bei den Betroffenen aus. Die Schalterkontakte laufen in diesen Fällen auch aus Sicht des AMigras häufig unbefriedigend und unangenehm ab (Max Plüss vom AMigra: Interview vom 9.1.03).

Die Vorurteile sind nicht nur für die MigrantInnen ein Problem. Auch die Dienststellen müssen immer wieder Bilder korrigieren, die über sie im Umlauf sind. So sieht sich die Kantonspolizei mit der Vorstellung in der Bevölkerung konfrontiert, dass der Handlungsspielraum der Polizei relativ gross sei. Deshalb besteht auch auf Seiten der Kantonspolizei das Bedürfnis, dass ihre Rolle und Kompetenzen klar abgegrenzt und kommuniziert werden (Harry Wessner von der Kapo: Interview vom 20.12.02).

Weiterbildung der Mitarbeitenden

Die Institutionen der öffentlichen Verwaltung begegnen dem Problem der Vorurteile ihrer Angestellten gegenüber MigrantInnen mit unterschiedlichen Methoden. Eine Möglichkeit, den Vorurteilen zu begegnen, ist eine Versachlichung des Themas innerhalb der Institutionen. Bei allen interviewten Einrichtungen scheint der Umgang mit Menschen aus anderen Ländern zumindest implizit thematisiert zu werden: Bei fast allen Stellen wird der Umgang mit MigrantInnen in Sitzungen und informellen Gesprächen anhand von aktuellen Beispielen aus der Praxis besprochen. Bei der Kantonspolizei wurde vor zwei Jahren eine obligatorische Schulung zum Thema ‚Umgang mit dem Fremden‘ durchgeführt. Ansonsten ist es bei der Kapo den einzelnen Abteilungen überlassen, wie sie ihre Mitarbeitenden in diesem Bereich weiterbilden wollen. Beim Amt für Migration wurden schon Gesprächsführungskurse durchgeführt. Ausserdem gehen die Angestellten in entsprechende Weiterbildungsveranstaltungen des Bundesamtes für Flüchtlinge und des Bundesamtes für Ausländerfragen. Neu wird den Angestellten des AMigras angeboten, ein so genanntes ‚Corporate Volunteering‘, zweiwöchige Einsätze in sozialen Einrichtungen, zu absolvieren.

Das Personalamt des Kantons Luzern bietet allen Angestellten der öffentlichen Verwaltung ein reichhaltiges Weiterbildungsangebot zu verschiedensten Themen an. In den letzten beiden Jahren wurde in diesem Rahmen auch je ein Kurs zum Thema Migration angeboten. Dabei wurde angestrebt, die Teilnehmenden für die Hintergründe von Migration und die soziale Situation von MigrantInnen zu sensibilisieren. Besucht wurde diese Veranstaltung fast ausschliesslich von

Personen, die durch ihre Arbeit in direktem Kontakt zu MigrantInnen stehen. Ausserdem stehen Weiterbildungsmöglichkeiten für spezielle Berufskategorien zur Verfügung, namentlich im Pflege- und Schulbereich.

Auch im Fragebogen wurden die Weiterbildungsangebote zum Thema Migration, beziehungsweise Arbeit mit MigrantInnen, erhoben. Die Resultate zeigen, dass über die Hälfte der befragten Einrichtungen keine solchen Weiterbildungsmöglichkeiten anbietet. Dies gilt für staatliche genauso wie für nichtstaatliche Institutionen. Ein knappes Viertel bietet solche Weiterbildungen punktuell an und ein weiteres Viertel bietet regelmässige oder sogar obligatorische Weiterbildungen zum Thema Migration beziehungsweise Arbeit mit MigrantInnen an. Alle vier Fachdienste für Migrationsfragen machen entweder punktuell oder regelmässig Weiterbildungsangebote für ihre Mitarbeitenden. Bei den Einrichtungen der sozialen Regelversorgung machen dies nur 45%.

Aufgeschlüsselt nach dem Anteil MigrantInnen am Total der NutzerInnen der Einrichtungen wird ersichtlich, dass die meisten Einrichtungen, die keine entsprechenden Weiterbildungen anbieten, einen MigrantInnen-Anteil von weniger als 25% haben. Die Einrichtungen, die einen MigrantInnen-Anteil von mehr als 75% haben, bieten alle Weiterbildungen an, entweder punktuell oder aber regelmässig.

Es wurde im Fragebogen auch nach der Form dieser Weiterbildungsmöglichkeiten gefragt. Drei Viertel der auf diese Frage antwortenden Einrichtungen führen (unter anderem) entsprechende Kurse durch. Knapp ein Drittel der Einrichtungen bietet den MitarbeiterInnen Supervision an. Je ein Viertel der Antwortenden bieten Einzelfallunterstützung durch interne Fachpersonen, machen Interventionsangebote oder ermöglichen ihren Mitarbeitenden Zugang zu fachspezifischen Publikationen.

Die Interviews mit MigrantInnen haben gezeigt, dass diese teilweise mit diskriminierenden Erfahrungen auf Ämtern konfrontiert wurden. Diese Erfahrungen hängen unter anderem damit zusammen, dass auf Seiten der MigrantInnen der Eindruck herrscht, dass Entscheide teilweise willkürlich gefällt werden. Diesem Problem könnte mit einer Versachlichung des Themas Migration innerhalb der Institutionen, zum Beispiel durch Weiterbildungen, begegnet werden. Es muss jedoch festgestellt werden, dass drei Viertel der befragten Einrichtungen überhaupt nicht oder höchstens punktuell Weiterbildungsmöglichkeiten zu den Themen Migration oder Arbeit mit MigrantInnen anbieten.²¹ In diesem Bereich besteht sicher ein grosser Handlungsbedarf.

²¹ Leider konnte im Rahmen dieser Arbeit nicht untersucht werden, wie die Weiterbildungsmöglichkeiten genau aussehen, welche die restlichen 25% der Einrichtungen anbieten. Auch das wäre ein interessanter Aspekt, der vielleicht einige Hinweise auf ein weiteres Vorgehen in diesem Bereich ermöglichen würde.

3 Analyse

Im vorangehenden Teil konnte gezeigt werden, dass MigrantInnen in verschiedenen Bereichen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen partizipieren können. In diesem Teil sollen die in Kapitel 2 dargestellten Ergebnisse analysiert werden. Auch dies geschieht wieder aufgegliedert in die zwei Teilbereiche der politisch-rechtlichen Partizipation und der Partizipation im Sinne von Zugang zu sozialen Einrichtungen. Die Ergebnisse werden einerseits in einen weiteren Kontext eingebettet, andererseits werden Möglichkeiten zu einer verbesserten Partizipation aufgezeigt und im Hinblick auf die Gegebenheiten in Luzern bewertet.

An dieser Stelle möchte ich noch einmal hervorheben, dass Sprachkenntnisse – und damit Kommunikationsfähigkeiten – eine grundlegende Voraussetzung von Partizipation sind. Es wird im Nachstehenden vorausgesetzt, dass die Förderung des Erwerbs der deutschen Sprache eine der Hauptaufgaben der Integrationspolitik ist. Dies gilt genauso für einen gleichberechtigten Zugang zu Bildung. Auf diese beiden Punkte kann ich im Folgenden nicht näher eingehen. Ich werde mich darauf konzentrieren aufzuzeigen, welche Massnahmen daneben ergriffen werden können, um die Partizipation von MigrantInnen zu fördern. Im politisch-rechtlichen Bereich betrifft dies namentlich das Ausländerstimmrecht, das Einbürgerungsverfahren und verschiedene Möglichkeiten der Ausübung politischer Rechte im weiteren Sinn. Im Bereich Zugang zu sozialen Einrichtungen geht es darum darzulegen, wie Zugangsbarrieren für MigrantInnen – als NutzerInnen wie auch als potentielle MitarbeiterInnen – vermindert werden können. Dieser Analyseteil wird es ermöglichen, im Fazit Handlungsvorschläge für Luzern zu formulieren.

3.1 Analyse: Politisch-rechtliche Partizipation

„Manchmal haben wir das Gefühl, dass wir Zuschauer sind.
Wir wirken nicht mit. Wir sind Zuschauer und die anderen entscheiden für uns.“
(Leonor Farine von Mujer Latina: Interview vom 23.10.02)

Wie in Kapitel 2.1.1 gezeigt werden konnte, verfügen die im Kanton Luzern wohnhaften AusländerInnen über keine politischen Rechte im engeren Sinn²², da sie von Abstimmungen und Wahlen ausgeschlossen sind. Im Folgenden möchte ich untersuchen, ob die Einführung von politischen Rechten für Nicht-Staatsangehörige – das Ausländerstimmrecht – eine Option für den Kanton Luzern ist. Weiter wird dargestellt, inwiefern eine Verbesserung der politischen Partizipationsmöglichkeiten für AusländerInnen via Einbürgerung erreicht werden könnte. In einem dritten Teil werden schliesslich politische Partizipationsmöglichkeiten im weiteren Sinn aufgezeigt.

In dieses Kapitel werden auch einige Ergebnisse der schriftlichen Befragung bei sozialen Einrichtungen eingebettet. In der schriftlichen Umfrage wurden den Ausfüllenden unter anderem Fragen gestellt, die sich auf den Bereich der politisch-rechtlichen Partizipation von MigrantInnen bezogen. Es muss betont werden, dass dabei nach der persönlichen Meinung der Antwortenden

²² abgesehen vom kirchlichen Stimm- und Wahlrecht

gefragt wurde. Die Ergebnisse sind nicht repräsentativ für die gesamte Luzerner Wohnbevölkerung, denn sie beziehen sich auf die Haltung eines ganz bestimmten Segments der Bevölkerung: Alle Ausfüllenden sind Verantwortliche von Institutionen, die auf irgendeine Weise im sozialen Bereich im Kanton Luzern tätig sind. Ein gutes Viertel davon arbeitet an Volksschulen. Ausserdem zogen es viele Personen vor, diese Fragen nicht zu beantworten. Je nach Frage antworteten zwischen 46% und 68% der Ausfüllenden darauf.²³ Mit diesen Einschränkungen sollen die Ergebnisse in diesem Kapitel betrachtet werden, welche in die einzelnen Unterkapitel eingebettet sind.

In einem ersten Schritt soll zunächst dargelegt werden, wie die Einführung von politischen Rechten für AusländerInnen mit dem Demokratieverständnis in einzelnen Staaten zusammenhängt und inwiefern politische Rechte die Integration fördern.

3.1.1 Demokratieverständnis

Um die politischen Rechte von einzelnen Personengruppen – wie den AusländerInnen – beleuchten zu können, muss zuerst untersucht werden, von welchem Demokratieverständnis man ausgeht. Wer ist berechtigt, an Entscheidungen teilzuhaben? Oder mit anderen Worten: Wer ist Teil des ‚Demos‘, des Volkes, welches die oberste Herrschaft in einem demokratischen Staat inne hat? In der Rechtslehre existieren verschiedene Demokratiemodelle, die zu unterschiedlichen Konzepten von Mitbestimmung und Ausschluss führen und welche im Folgenden kurz dargestellt werden: die Bürgerdemokratie, die Betroffenenemokratie und die Territorialdemokratie.

Den modernen Nationalstaaten liegt die Idee der *Bürgerdemokratie* zugrunde – so auch der Schweiz. Man geht in diesem Modell von der Annahme aus, dass Staatsbürgerschaft die Zugehörigkeit zu einem Staatswesen begründet. Grundlage ist die gemeinsame Abstammung (*jus sanguinis*). Das heisst mit anderen Worten, politische Rechte werden in aller Regel von den Vorfahren an die Nachkommen weitergegeben. Die Erlangung politischer Rechte durch Einbürgerung oder Heirat stellen in diesem Modell eine Ausnahme dar. Die der Bürgerdemokratie zugrunde liegende Vorstellung eines gemeinsamen Volkes innerhalb eines definierten Territoriums führte oft zu einem übersteigerten Selbstverständnis der Nationalstaaten, das nicht selten mystische Ausmasse annahm²⁴ (vgl. auch Anderson 1996: 15-16). Auch kann sie zum Ausschluss von Personengruppen führen, die als nicht zum Volk zugehörig betrachtet werden. Diese Ausgrenzung kann in Verfolgung und Genozid münden. Dies zeigt, dass das Konzept der Bürgerdemokratie auch sehr gefährliche Ausmasse annehmen kann (Heusser 2001: 30-32).

Mit den verstärkten Migrationsbewegungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts veränderten sich die Umstände massiv, welche der Ausbildung des Bürgerdemokratiekonzeptes

²³ Man kann mutmassen, dass in einer Umfrage der kantonalen Koordinationsstelle für Integrationspolitik vorwiegend diejenigen Personen auf diese Fragen antworteten, welche gegenüber integrationspolitischen Massnahmen eher positiv eingestellt sind.

²⁴ für die Schweiz zum Beispiel mit der Legende von Willhelm Tell oder vom Rütli-Schwur

zugrunde lagen. Vor allem für AusländerInnen, die lange in der Schweiz wohnen oder hier geboren sind, bietet dieses Konzept keine Mitsprachemöglichkeiten. Die BefürworterInnen der Bürgerdemokratie präsentieren die Einbürgerung für AusländerInnen oft als Lösung. Sie verkennen jedoch, dass diese in diesem Modell eine Ausnahme darstellt. In der Realität zeigt sich, dass die Einbürgerungsquote in der Schweiz sehr niedrig ist. Durch die restriktive Handhabung der Einbürgerung ist die Bürgerdemokratie keine befriedigende Lösung. Sie widerspricht – unter den momentanen Bedingungen – der Grundidee der Demokratie, die von einem Mitbestimmungsrecht der Menschen ausgeht. Bei einem Ausländeranteil von 15% kann sogar von einem Demokratiedefizit gesprochen werden, weil eine grosse Gruppe von Menschen von der Mitbestimmung ausgeschlossen ist (ebd.: 30-32).

Das Modell der *Betroffenendemokratie* geht vom Demokratieideal aus, dass mitentscheiden soll, wer effektiv von einem Entscheid betroffen ist. Die Verfechter dieses Modells plädieren dafür, dass Regierende und Regierte identisch sind. Die Vorteile davon werden vor allem bei Sachfragen deutlich, die eine bestimmte Region besonders betreffen, zum Beispiel der Bau eines Regionalspitals oder eines Flughafens. Soll da eine Mehrheit von Nichtbetroffenen die Minderheit der Direktbetroffenen überstimmen können? BefürworterInnen des Ausländerstimmrechts gehen auch teilweise vom Prinzip einer Betroffenendemokratie aus: Sie setzen sich für politische Rechte für alle ein, die von einem Entscheid betroffen sind, unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft (ebd.: 32-34).

Das Problem bei diesem Modell, welches auf den ersten Blick die Mängel der Bürgerdemokratie zu beheben scheint, ist die Definition der ‚Betroffenen‘. Wer im konkreten Einzelfall betroffen ist und wer nicht, ist nur schwer zu bestimmen. Die Wahrnehmung von Betroffenheit ist oft sehr subjektiv. Es stellt sich in der Praxis als beinahe unmöglich heraus, objektive Kriterien festzulegen: Soll man beispielsweise alte Menschen von längerfristig wirkenden Entscheiden ausschliessen, die sie wahrscheinlich nicht mehr erleben werden? Sollen Personen über Steuererhöhungen abstimmen dürfen, wenn sie in den nächsten Wochen in eine Gegend umziehen, die davon nicht betroffen ist? Man kann sich sogar überlegen, ob Frauen über Militärfragen abstimmen dürfen oder Männer über die Legalisierung von Abtreibungen. Praktikable Lösungen sind also nicht absehbar, da je nach Sachfrage auch unterschiedliche Kriterien zum Zug kommen müssten. Mit anderen Worten: Der ‚Demos‘, der in einer Demokratie die oberste staatliche Macht innehat, kann im Gegensatz beispielsweise zur Bürgerdemokratie im Modell der Betroffenendemokratie nicht genau definiert werden (ebd.: 32-34).

Das dritte Modell, die *Territorialdemokratie*, ist quasi eine bestimmte Ausgestaltungsform der Betroffenendemokratie: ‚Betroffene‘ sind die Menschen, die sich auf einem bestimmten Gebiet, nämlich dem Staatsgebiet, aufhalten. Die Staatsbürgerrechte werden also nicht durch Abstammung, sondern durch Wohnsitz auf dem Territorium des Staates erworben (*jus soli*). Das Demokratieideal der Übereinstimmung von Regierenden und Regierten wird mit dem Modell der Territorialdemokratie annähernd erreicht. Der Vorteil gegenüber der Betroffenendemokratie ist, dass die Betroffenen genau definierbar sind. Damit sich diese Definition nicht willkürlich oder zufällig auswirkt, wird in den meisten Fällen, in denen das Modell der Territorialdemokratie in

der Praxis angewendet wird, eine Mindestwohnsitzdauer festgelegt:²⁵ Erst nach einer gewissen legalen Aufenthaltsdauer auf dem Staatsgebiet werden die politischen Rechte verliehen (ebd.: 35-36).

Ausgehend von diesen Demokratiemodellen stellt sich die Frage, ob die Einführung des Ausländerstimmrechts die Demokratie stärkt oder schwächt. Die AnhängerInnen einer Bürgerdemokratie sehen im Ausländerstimmrecht eine Schwächung der Demokratie, weil sie die StaatsbürgerInnen als Träger der politischen Rechte betrachten. Können nun zusätzliche Personenkategorien abstimmen und wählen, wird die Stimmkraft der einzelnen StaatsbürgerInnen geringer. Die BefürworterInnen der Territorialdemokratie sehen alle auf einem Gebiet wohnhaften Personen als legitime Träger politischer Rechte. Von diesem Standpunkt aus wird die Demokratie mit der Einführung des Ausländerstimmrechts gestärkt, da der Anteil der Stimmberechtigten an der Gesamtbevölkerung erhöht wird (ebd.: 94-95).

3.1.2 Politische Partizipation und Integration

Ausgehend vom Postulat, dass Partizipation in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens eine grundlegende Voraussetzung für Integration ist²⁶, sollen im folgenden Kapitel einige Zusammenhänge zwischen politischen Mitbestimmungsmöglichkeiten und ihrem Einfluss auf die Integration aufgezeigt werden. Einige Studien kommen zum Schluss, dass die Gewährung von politischen Rechten im engeren Sinn die gesellschaftliche Integration positiv beeinflusst. Cueni und Fleury (1994) legen in ihrer Untersuchung zum Ausländerstimmrecht in den Kantonen Neuenburg und Jura beispielsweise dar, dass das Ausländerstimmrecht „vor allem durch seinen Symbolcharakter eine Stärkung des subjektiven Integrationsempfindens der ausländischen Bevölkerung hervorgerufen hat“ (Cueni und Fleury 1994: 219). Das Recht, bei kommunalen oder sogar kantonalen Vorlagen mitbestimmen zu können, zeigt AusländerInnen, dass sie von ihren Schweizer MitbürgerInnen ernst genommen werden. Gemäss Heusser vermag darum "[d]as Ausländerstimmrecht [zwar] keine Integration herbeizuführen, kann aber durchaus in der Lage sein, einen bestehenden Integrationsprozess zu verstärken. Es setzt deshalb voraus, dass die Ausländerinnen und Ausländer durch andere staatliche Massnahmen möglichst in unsere Gesellschaft integriert werden können" (Heusser 2001: 114).

Eine Studie von Bolzmann et al. (2003) untersucht unter anderem den Zusammenhang zwischen dem Erwerb des Bürgerrechts von 18- bis 35-jährigen der zweiten Generation und ihrer Integration. Die AutorInnen kommen zum Schluss, dass der selektive Einbürgerungsmechanismus in der Schweiz negative Folgen für den Integrationsprozess hat. Denn die Angehörigen der zweiten Generation empfinden die potentielle Verweigerung der formalen Zugehörigkeit zur Schweiz – die im gegenwärtigen Verfahren in der Verweigerungsquote zum Ausdruck kommt – als Ausschluss. Dadurch verlangsamt sich der Identifikationsprozess mit dem Wohnland. Dies wirkt sich neben der identitären auch auf soziokultureller Ebene aus: AusländerInnen, die sich nicht einbürgern lassen, haben tendenziell

²⁵ z. B. klassische Einwanderungsländer wie USA, Kanada, etc.

²⁶ vgl. Kapitel 1.2

ethnischere soziale Netzwerke und Sprachgewohnheiten und bezeichnen sich häufiger zur Herkunftsgesellschaft ihrer Eltern zugehörig als Eingebürgerte (Bolzmänn et al. 2003: 468-471, 477).

Es stellt sich auch die Frage nach dem Zusammenhang zwischen dem Stimmrecht und der Partizipation: Wer partizipiert, hat Interesse daran abzustimmen und wer abstimmt, hat Interesse zu partizipieren. Für Gontcharoff (2001: 27-28) stellt sich deshalb die Frage, womit man bei der politischen Partizipation der MigrantInnen beginnen soll: Zuerst das Stimmrecht zugestehen, damit die Lust auf Partizipation gefördert wird, oder zuerst andere Beteiligungsformen eröffnen, damit der Wunsch nach dem Stimmrecht geweckt wird? Die Interviews mit VertreterInnen von MigrantInnenorganisationen haben gezeigt, dass der Wunsch nach dem Stimmrecht bei vielen MigrantInnen bereits vorhanden ist,²⁷ was indes nicht ausschliesst, dass neben den politischen Rechten im engeren Sinn auch andere Beteiligungsformen geöffnet werden sollten.

Zum Wunsch vieler MigrantInnen, politisch mitentscheiden zu können, kommt, dass das politische System der Schweiz im Grunde genommen sehr partizipativ ist. Es gibt nur wenige Strukturen, von denen AusländerInnen explizit ausgeschlossen sind. Eine Vielzahl von Gremien kennt juristisch keine Zugangsbeschränkung für AusländerInnen. In der Realität existieren jedoch trotzdem Hindernisse, welche aber systemimmanent sind und zu einem grossen Teil auch für SchweizerInnen bestehen. Die Frage der politischen Partizipation ist deshalb auch eine Frage der Entwicklung des schweizerischen politischen Systems. Das partizipative System hat in der Schweiz eine lange Tradition. In vielen Bereichen ist die Bevölkerung direkt beteiligt. Gleichzeitig gibt es jedoch gesellschaftliche Entwicklungen, an die sich die partizipativen Strukturen nicht angepasst haben: Stichworte wie Individualisierung, Mobilität und Identifikationsveränderungen seien hier genannt. Die partizipativen Strukturen sind mit anderen Worten – für AusländerInnen wie für SchweizerInnen – den aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen nicht angepasst (Gerda Hauck: Interview vom 4.2.03). Das heisst, dass die politische Partizipation insgesamt in den verschiedensten Bereichen und für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen gefördert werden muss, um die Integration der Gesellschaft positiv zu beeinflussen.

Die in diesem Kapitel dargestellten Faktoren – der positive Einfluss der politischen Partizipation auf die Integration, der Wunsch der MigrantInnen nach politischer Mitbestimmung sowie der partizipative Charakter des politischen Systems der Schweiz – decken auf, dass die Ausübung politischer Rechte am Wohnort ein zentraler Faktor für die Integration der lokalen Gemeinschaft ist.

²⁷ siehe Kapitel 2.1.2

3.1.3 Die politischen Rechte im engeren Sinn

3.1.3.1 Das Ausländerstimmrecht

Es konnte in den vorigen Abschnitten gezeigt werden, dass Partizipation die Integration positiv beeinflusst. Ausserdem konnte dargelegt werden, dass das Modell der Bürgerdemokratie, welches dem schweizerischen Staatsaufbau zugrunde liegt, durch die globalen Migrationsbewegungen den modernen Entwicklungen nicht mehr angepasst ist, weil es grosse Teile der Bevölkerung ausschliesst. Um dem Demokratieideal von Identität von Regierenden und Regierten näher zu kommen, liegt vielen klassischen Immigrationsländern das Prinzip der Territorialdemokratie zu Grunde. Dieses steht in der Schweiz auf Bundesebene nicht zur Diskussion. Es steht dem Kanton Luzern jedoch frei, auf seinem Staatsgebiet das Modell der Territorialdemokratie – durch die Einführung des Ausländerstimmrechts – anzuwenden. Dies ist aus integrationspolitischer Sicht unbedingt zu empfehlen. Gegen die Einführung des Ausländerstimmrechts werden verschiedene Argumente angeführt. Einige davon sollen nachstehend einzeln beleuchtet werden.

Oft wird gegen das Ausländerstimmrecht zum Beispiel die so genannte *Nichtbetroffenheit* ins Feld geführt. Die GegnerInnen machen geltend, dass AusländerInnen weniger von Entscheiden, die sie mit dem Ausländerstimmrecht mitgestalten würden, betroffen seien als SchweizerInnen, denn sie könnten das Land jederzeit verlassen. Wenn AusländerInnen beispielsweise wüssten, dass sie die Gemeinde bald verlassen würden, würden sie eher für einen tiefen Steuerfuss stimmen, da sie die langfristigen Folgen dieses tiefen Steuerfusses nicht tragen müssten. Wenn man auf dieses Argument der Betroffenheit eintreten würde, müsste man auch alle über 80-jährigen SchweizerInnen, AuslandschweizerInnen und je nach Vorlage alle nicht direkt betroffenen Bevölkerungsgruppen ausschliessen.²⁸ Ausserdem ist es auch für SchweizerInnen jederzeit möglich, den Wohnort zu wechseln. Trotzdem stellt niemand das Stimm- und Wahlrecht für SchweizerInnen ohne Gemeindebürgerrecht in Frage (Heusser 2001: 96).

Weiter wird von den GegnerInnen des Ausländerstimmrechts auch angeführt, dass AusländerInnen *nicht an der schweizerischen Politik interessiert* seien. Sie kämen nur für einige Jahre in die Schweiz um Geld zu verdienen und kehrten dann in ihren Heimatstaat zurück. Die Statistiken stützen diese Behauptungen nicht. Die jährliche Einwanderung ist im Vergleich zu früher stark gesunken. Dagegen ist die Zahl der AusländerInnen, die seit über 15 Jahren in der Schweiz leben oder gar hier geboren sind, stark angestiegen. Dies sind bereits über 50% aller AusländerInnen (BFS 2002: 18, 22). Das heisst, dass AusländerInnen immer mehr zur ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz gehören.²⁹ Dem Problem, dass frisch zugezogene, nicht mit dem politischen System der Schweiz vertraute AusländerInnen stimmberechtigt werden, kann mit einer Vorschrift über die Wohnsitzdauer begegnet werden. Weiter spricht gegen das Argument des Nicht-Interesses, dass bei praktisch allen Abstimmungen die Beteiligung der SchweizerInnen

²⁸ siehe auch Kapitel 3.1.1

²⁹ siehe auch Kapitel 1.4

unter 50% liegt. Konsequenterweise müsste man bei Anwendung dieses Kriteriums auch einem grossen Teil der SchweizerInnen das Stimmrecht entziehen.³⁰

"Das Recht zur Teilnahme an Wahlen oder Abstimmungen muss aufgrund anderer Kriterien gewährt oder entzogen werden. Wem es zugesprochen wird, der darf frei darüber entscheiden, ob er von diesem Recht Gebrauch machen will oder nicht." (Heusser 2001: 98-99)

Oft wird auch die Befürchtung geäussert, AusländerInnen würden ganz anders abstimmen als InländerInnen und die Einführung des Ausländerstimmrechts hätte deshalb *grosse Umwälzungen in der Politik* zur Folge. Da sie vermehrt zu unteren sozialen Schichten gehören, würden ausländische Stimmberechtigte vor allem linke Parteien, oder islamische Wähler keine ‚christlichen‘ Parteien wählen. Diese Folge konnte in keiner Gemeinde nachgewiesen werden, wo das Ausländerstimmrecht in Kraft ist (Heusser 2001: 101; Cueni und Fleury 1994: 182-183). Internationale Studien haben ausserdem gezeigt, dass sich das Stimmverhalten von AusländerInnen dem der InländerInnen mit zunehmender Wohnsitzdauer im Aufenthaltsstaat angleicht (Heusser 2001: 101).

Als weiteres Argument gegen die Einführung des Ausländerstimmrechts wird die Möglichkeit der AusländerInnen genannt, *in ihrem Heimatstaat abstimmen* zu können. Sie seien gegenüber in der Schweiz lebenden SchweizerInnen privilegiert, wenn sie auch hier abstimmen könnten. AusländerInnen seien dann nämlich berechtigt, in zwei Staaten politische Rechte auszuüben, während die SchweizerInnen das nur in einem Staat tun könnten. Ausländische Personen dürfen jedoch in den allermeisten Fällen – wenn überhaupt – nur auf nationaler Ebene in ihrem Heimatstaat abstimmen. Hätten sie in der Schweiz das Stimmrecht auf kantonaler und kommunaler Ebene, wären sie gegenüber den SchweizerInnen also nicht privilegiert, sondern gleichgestellt. Beide Personengruppen könnten somit auf drei Ebenen abstimmen. Dass Personen in zwei verschiedenen Staaten abstimmen können, ist im Übrigen kein neues Phänomen. Doppel- und MehrfachbürgerInnen tun das teilweise bereits seit einigen Jahren (ebd.: 107-108).

Auch auf Seiten der BefürworterInnen des Ausländerstimmrechts wird oft ein Argument gebraucht, dass einer näheren Betrachtung nicht standhält: die Forderung ‚*no taxation without representation*‘. Damit wird geltend gemacht, dass AusländerInnen genauso Steuern bezahlen wie SchweizerInnen und deshalb auch mitbestimmen sollten. Dagegen kann ins Feld geführt werden, dass das Stimmrecht bei niemandem von der Steuerkraft abhängig gemacht werden sollte. Dies erinnert an Zeiten des Zensuswahlrechts, als nur Personen mit einem gewissen wirtschaftlichen Wohlstand politische Rechte besaßen. So können auch SchweizerInnen nicht nur dann abstimmen, wenn sie die Aufgaben der Gemeinde mitfinanzieren, sondern auch dann,

³⁰ Oft wird in diesem Zusammenhang auch die tiefe Stimmbeteiligung bei der ausländischen Bevölkerung in Kantonen mit Ausländerstimmrecht zitiert. Diese kann jedoch damit erklärt werden, dass sich darunter überproportional viele junge und unverheiratete Menschen befinden. Diese weisen in allen demokratischen Systemen eine unterdurchschnittliche Wahlbeteiligung auf. Auch so genannte Erstwähler sind unter den AusländerInnen überproportional vertreten, diese weisen dasselbe Phänomen auf. Ausserdem ist das durchschnittlich schlechtere Bildungsniveau der AusländerInnen für deren unterdurchschnittliche Stimmbeteiligung verantwortlich. Grundsätzlich steigt das Interesse an Politik mit dem Bildungsniveau (Heusser 2001: 99-100).

wenn sie finanziell von der Gemeinde profitieren. Dasselbe gilt für das Argument, dass AusländerInnen die Schweizer Sozialwerke überproportional finanzierten. Das Stimmrecht kann nicht davon abhängig gemacht werden, ob jemand beispielsweise AHV-Beiträge bezahlt oder -Leistungen bezieht (ebd.: 123-125).

Es zeigt sich, dass die oben genannten Argumente gegen die Einführung des Ausländerstimmrechts – zumindest auf kantonaler und kommunaler Ebene – nicht stichhaltig sind. Wie in Kapitel 2.1.2 gezeigt werden konnte, spricht sich auch ein grosser Teil der befragten MigrantInnen für die Gewährung politischer Rechte für AusländerInnen aus. Auf kantonaler Ebene könnten diese durch eine Verfassungsänderung eingeführt werden.

Verfassungsrevision

Wie bereits in Kapitel 2.1 dargelegt wurde, ermöglicht es der schweizerische Föderalismus, dass auf den drei Stufen Bund, Kantone und Gemeinden unterschiedlichen Personenkreisen politische Rechte gewährt werden können. Auf der Stufe des Bundes stützt man sich auf das Modell der Bürgerdemokratie. Den Kantonen steht es aber frei, sich auf ihrem Staatsgebiet am Modell der Territorialdemokratie zu orientieren. Vor allem bei Gemeindeangelegenheiten werden denn auch fast alle Regelungen (wie Steuererhebung, Sozialhilfe und politische Rechte) auf den Wohnsitz und nicht auf das Kantons- oder Gemeindebürgerrecht bezogen (Heusser 2001: 36-37). Es bestünde also die Möglichkeit, durch eine Verfassungsänderung die politischen Rechte auf kantonaler Ebene auf AusländerInnen auszudehnen.

Die zahlreichen Beispiele in verschiedensten Schweizer Kantonen zeigen, dass die Einführung des Ausländerstimmrechts durch eine Teilrevision der kantonalen Verfassung schlechte Chancen hat: alle bisherigen Versuche scheiterten. Dort wo das Ausländerstimmrecht eingeführt wurde, geschah dies entweder – wie in den Kantonen Jura und Neuenburg – durch die Neugründung des Kantons, oder durch eine Totalrevision der Kantonsverfassung, wie in den Kantonen Appenzell und Waadt. Es scheint, dass solche Totalrevisionen auf Gemeinde- oder Kantonsebene zu einer Aufbruchstimmung führen, die es zulässt, neue politische Wege zu gehen.³¹ Verschiedene Beispiele zeigen aber auch, dass Totalrevisionen der Kantonsverfassung keine Garantie für die Einführung des Ausländerstimmrechts sind. Entsprechende Vorlagen zum Beispiel in den Kantonen St. Gallen und Schaffhausen wurden abgelehnt (ebd.: 261-262). Trotzdem sollte meiner Meinung nach eine solche Totalrevision, wie sie im Kanton Luzern zur Zeit ansteht, dazu genutzt werden, die Einführung des Ausländerstimmrechts anzustreben. Denn "[i]n diesen Fällen sind die politischen Chancen am grössten, dass das Stimmvolk bereit ist, zusammen mit anderen grundlegenden Neuerungen auch das Ausländerstimmrecht einzuführen" (ebd.: 262).

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie ein Vorschlag für eine Ausweitung des Ausländerstimmrechts in der Staatsverfassung ausgestaltet werden soll. Entweder führt man das kommunale Stimm- und Wahlrecht direkt in allen Gemeinden des Kantons ein, oder aber man

³¹ Dies trifft im Übrigen nicht nur für das Ausländerstimmrecht zu. Auch andere Neuerungen der politischen Volksrechte, zum Beispiel das konstruktive Referendum oder die Institution der Volksdiskussion wurden hauptsächlich aufgrund von Verfassungs-Totalrevisionen eingeführt (Heusser 2001: 261-262).

ermöglicht den einzelnen Gemeinden lediglich die Einführung politischer Rechte für AusländerInnen auf kommunaler Ebene. Generell kann sicher gesagt werden, dass es für die AusländerInnen von Vorteil ist, wenn in den einzelnen Gemeinden ein Klima der Akzeptanz vorhanden ist. Dieses sieht Heusser am ehesten als gegeben, wenn den Gemeinden das Ausländerstimmrecht nicht vom Kanton aufgezwungen wird. Sie sollten deshalb vom Kanton dazu ermächtigt werden, selbst über die Einführung von politischen Rechten für AusländerInnen zu entscheiden (ebd.: 139).

In der schriftlichen Umfrage³² wurde unter anderem die Frage gestellt, ob AusländerInnen das kommunale oder sogar das kantonale Stimm- und Wahlrecht erhalten sollten. Auf diese beiden Fragen antworteten je 89 von 135 Personen (66%). 85% dieser 89 Personen stimmten der Aussage, dass AusländerInnen zumindest das *kommunale* Stimm- und Wahlrecht erhalten sollten (eher) zu (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Wie stehen Sie persönlich zur Aussage ‚Niedergelassene MigrantInnen sollten das kommunale Stimm- und Wahlrecht erhalten (das heisst nach fünf beziehungsweise 10 Jahren)‘? (N=89)

	Häufigkeit	In Prozent
stimme zu	51	57%
stimme eher zu	25	28%
stimme eher nicht zu	7	8%
stimme nicht zu	6	7%
Gesamt	89	100%

81% der antwortenden Personen stimmten auch der Aussage (eher) zu, dass AusländerInnen das *kantonale* Stimm- und Wahlrecht erhalten sollten (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Wie stehen Sie persönlich zur Aussage ‚Niedergelassene MigrantInnen sollten das kantonale Stimm- und Wahlrecht erhalten (das heisst nach 5 beziehungsweise 10 Jahren)‘? (N=89)

	Häufigkeit	In Prozent
stimme zu	45	51%
stimme eher zu	27	30%
stimme eher nicht zu	8	9%
stimme nicht zu	9	10%
Gesamt	89	100%

Diese klaren Ergebnisse, die sich für die Einführung des Ausländerstimm- und Wahlrechts auf kommunaler und sogar auf kantonaler Ebene aussprechen, legen ebenfalls nahe, dass eine Verfassungsrevision in diesem Sinne in Betracht gezogen werden sollte.

³² Einschränkungen zum Aussagewert dieser Ergebnisse siehe S. 40.

3.1.3.2 Einbürgerung

Im letzten Kapitel wurde dargestellt, wie die politisch-rechtliche Partizipation der AusländerInnen im Kanton Luzern durch die Einführung der Territorialdemokratie – durch das Ausländerstimmrecht – verbessert werden könnte. Momentan wird im Kanton Luzern jedoch das Prinzip der Bürgerdemokratie angewendet. Das heisst, politische Rechte im engeren Sinn stehen lediglich den Schweizer StaatsbürgerInnen offen. Die Schweizer Staatsbürgerschaft erhält man in der Regel durch Abstammung (jus sanguinis). Das Einbürgerungsverfahren stellt in diesem System zwar eine Ausnahme dar, trotzdem möchte ich im Folgenden darstellen, wie das Einbürgerungsverfahren vereinfacht werden könnte. Denn auch das hätte zur Folge, dass sich die politisch-rechtliche Partizipation der AusländerInnen verbessern würde. Im Gegensatz zum Ausländerstimmrecht ermöglicht eine Einbürgerung den AusländerInnen nicht nur Partizipation auf Kantons- und Gemeindeebene, sondern auch auf Bundesebene.

Wie in Kapitel 2.1.3 dargestellt wurde, ist das Einbürgerungsverfahren in der Schweiz langwierig und kostspielig. Durch die Bestimmungen im Kanton Luzern, wonach über Gesuche für das Gemeindebürgerrecht an der Gemeindeversammlung oder sogar an geheimen Volksabstimmungen an der Urne entschieden werden kann, besteht zusätzlich die Gefahr der Willkür. Denn "Einbürgerungsentscheide sind für Volksabstimmungen denkbar ungeeignet, weil sie voraussetzen, dass man die einbürgerungswillige Person kennt und sich mit ihrer Motivation und Integration beschäftigt. Diesem Missstand kann nur dadurch abgeholfen werden, dass der Entscheid über die Gutheissung oder Ablehnung des Einbürgerungsgesuches in die Hand einer Behörde gelegt wird, welche sich eingehender damit befassen kann, ob die Kandidatinnen und Kandidaten die Voraussetzung für die Einbürgerung erfüllen" (Heusser 2001: 130-131).

Die genannten Faktoren können abschreckend auf potentielle EinbürgerungskandidatInnen wirken. Will man die politischen Partizipationsmöglichkeiten via Einbürgerung erhöhen, sind eine Vereinfachung des Verfahrens, eine Senkung der Kosten und eine Einschränkung der Willkürgefahr unabdingbar.

Eine vom Bund eingesetzte Arbeitsgruppe 'Bürgerrecht' erarbeitete Revisionspunkte, die in diese Richtung zielen. Sie unterbreitete unter anderem folgende Vorschläge zur Vereinfachung des Einbürgerungsverfahrens:

- Für junge, in der Schweiz aufgewachsene AusländerInnen (der zweiten Generation) sollen Einbürgerungserleichterungen gelten. Namentlich sollen die maximale Wohnsitzdauer, welche ein Kanton für die vereinfachte Einbürgerung verlangen kann, auf drei Jahre festgelegt und die Einbürgerungskosten auf Kanzleigebühren begrenzt werden. Ausserdem sollen ein allgemeines Beschwerderecht gegen ablehnende Einbürgerungsentscheide sowie die Pflicht, diese zu begründen, eingeführt werden.
- Personen der dritten oder einer nachfolgenden Ausländergeneration sollen das Schweizer Bürgerrecht durch Geburt erwerben (jus soli).
- Die Einbürgerungsgebühren sollen harmonisiert werden: Es sollen nur noch kostendeckende Gebühren erhoben werden dürfen.

- Gegen die Ablehnungen von Einbürgerungen soll eine Beschwerdemöglichkeit vorhanden sein.
- Zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden soll das Verfahren vereinfacht werden (blosses Einspruchsrecht anstelle von Einbürgerungsbewilligung durch den Bund).
- Die eidgenössische Wohnsitzfrist für die ordentliche Einbürgerung soll von zwölf auf acht Jahre herabgesetzt und die kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen für die ordentliche Einbürgerung sollen auf höchstens drei Jahre festgelegt werden (BFA 2000: 5-6).

Diese Vereinfachungsvorschläge auf Bundesebene werden momentan im Rahmen der Revision des Bürgerrechtsgesetzes in den eidgenössischen Räten behandelt. Es ist davon auszugehen, dass Volksabstimmungen darüber in den Jahren 2004 bis 2005 stattfinden werden (Regierungsrat des Kantons Luzern 2003: 6).

Auch auf kantonaler Ebene wurden bereits verschiedene Bestrebungen unternommen, welche eine Vereinfachung des Einbürgerungsverfahrens in Luzern zum Ziel haben. So reichte das Grüne Bündnis Anfang 2002 im Grossen Rat zwei kantonale Initiativen für ‚einheitliche Einbürgerungsverfahren‘ beziehungsweise ‚überprüfbare Einbürgerungen‘ ein. Sie verlangen, dass Bürgerrechtskommissionen der Gemeinden für Einbürgerungsgesuche zuständig seien. Fakultativ könnte dies von den Stimmberechtigten dem Gemeinde- oder Bürgerrat übertragen werden. Weiter soll gegen Einbürgerungsentscheide neu eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde geführt werden können. Die Frist für die Botschaft des Regierungsrates zu den beiden Initiativen wurde auf Anfang 2004 verlängert, um „eine Diskussion über das geltende Bürgerrechtsgesetz im Kanton Luzern [...] mit den anstehende Revisionen im Bürgerrechtswesen auf eidgenössischer Ebene [zu koordinieren]“ (ebd.: 5).

Diese Bestrebungen, auf kantonaler Ebene das Luzerner Einbürgerungsverfahren konzeptionell anzupassen, sind aus integrationspolitischer Sicht zu begrüßen und voranzutreiben. Sie können jedoch kurzfristig (aus politischen und verwaltungstechnischen Gründen) nicht umgesetzt werden. Deshalb werden im Folgenden weitere Massnahmen zur Erleichterung des Einbürgerungsverfahrens dargestellt, welche innerhalb des heutigen, bestehenden Systems umgesetzt werden könnten.³³

- **Sachlichkeit in allen Verfahrensetappen:** Unklare Begriffe in den verschiedenen Rechtsnormen zur Einbürgerung lassen den jeweils zuständigen Instanzen einen grossen Handlungs- und Ermessensspielraum. Dies hat zur Folge, „dass untransparente und unsachliche Bewertungen der EinbürgerungskandidatInnen zu diskriminierenden und willkürlichen Beurteilungen und Entscheiden führen (Achermann und Gass 2001: 198). Solche Begriffe sollten deshalb eindeutig definiert werden. Was versteht man zum Beispiel genau unter ‚in die örtlichen Verhältnisse eingegliedert‘ (§ 13 BüG LU)?

³³ Die folgenden Anregungen beruhen auf den Vorschlägen von Achermann und Gass, welche im Rahmen einer Untersuchung zum Einbürgerungsverfahren in Basel-Stadt nebst diesen auch umfassende strukturelle Anpassungen empfehlen (Achermann und Gass 2001: 197-208).

Ausserdem sollten alle Verfahrensschritte (Gespräche, Berichte etc.) so weit wie möglich standardisiert werden, um einen einheitlichen und sachlichen Ablauf des Verfahrens zu gewährleisten. Auf subjektive Aspekte der Beurteilung sollte verzichtet werden. Vielmehr sollte auf eindeutige und sachliche Kriterien (zum Beispiel Wohnsitzfrist) abgestützt werden. Weiter müssen auch Anträge und Entscheide auf Rückstellung bzw. Sistierung genaue, nachvollziehbare Begriffe enthalten und somit transparent gestaltet sein. Es sollten ausserdem Kontrollmöglichkeiten geschaffen werden, die verhindern, dass Gesuche unbegründet pendent gehalten werden (Achermann und Gass 2001: 198-200).

- **Akzeptanz von Individualität und Alltagsrealitäten:** „Die Beurteilung von Charaktereigenschaften, der Lebensweise sowie die Sympathiebekundungen der Instanzen dürfen keine Grundlage der Beurteilung im Einbürgerungsverfahren sein“ (ebd.: 202). Denn „[i]n der Einbürgerungspraxis werden subjektive und von moralischen Vorstellungen geleitete Normalitäts- und Abnormalitätsbilder konstruiert“ (ebd.: 201), welche in die Beurteilung einfließen.³⁴ Auch dies kann zu unsachlichen Entscheiden führen. Aus demselben Grund muss die Behandlung von Gesuchstellenden, die fürsorgeabhängig, invalid und/oder arbeitslos sind, eindeutig geregelt sein, damit eine Gleichbehandlung sichergestellt werden kann (ebd.: 201-202).
- **Anerkennen von Differenz:** Um diskriminierende Entscheide zu vermeiden, muss verhindert werden, dass kulturalistische Bilder und stereotype Muster in die Beurteilung von Einbürgerungsgesuchen einfließen. Um zu prüfen, ob die Gesuchstellenden ‚in die örtlichen Verhältnisse eingegliedert sind‘, können allenfalls Grundkenntnisse über das Schweizer Staatswesen oder die sprachlichen Fähigkeiten der Gesuchstellenden herangezogen werden.³⁵ Wenn diese Kenntnisse vorausgesetzt werden, müssen gleichzeitig jedoch unbedingt adäquate Möglichkeiten angeboten werden, diese auch zu erwerben. Ausserdem sollte den Gesuchstellenden zu Beginn des Einbürgerungsverfahrens klar gemacht werden, was genau von ihnen verlangt wird und wie sie zu diesen Fähigkeiten kommen können (ebd.: 202-204).³⁶
- **Konzeptuelle Verbindung von Integrations- und Einbürgerungspolitiken:** Das Integrationsleitbild des Luzerner Regierungsrates geht von Prämissen wie zum Beispiel Gerechtigkeit und Toleranz aus (Regierungsrat des Kantons Luzern 2000: 18), die in der Einbürgerungspraxis nicht umgesetzt werden. Das heisst, auch im Einbürgerungsbereich muss ein Perspektivenwechsel vorgenommen werden. Namentlich sollte einer Ethnisierung der Einbürgerungspolitik unbedingt entgegengewirkt werden. Die

³⁴ vgl. dazu auch Hächler 2002

³⁵ Achermann und Gass sprechen sich gegen eine Prüfung der deutschen Sprache als Beurteilungskriterium im Einbürgerungsverfahren aus (Achermann und Gass 2001: 203-204).

³⁶ Dies schlägt auch die kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationsfragen in ihrer ‚Stellungnahme zur Beurteilung der Integration von EinbürgerungskandidatInnen‘ vor (Kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik 2001a).

Spracherwerbsmöglichkeiten sollten ausgebaut werden, so dass alle Interessierten gratis und unabhängig von zeitlichen Belastungen an entsprechenden Kursen teilnehmen können. Die ‚Kurse für Einbürgerungswillige‘ (ebd.: 27) sollten so schnell wie möglich eingeführt werden (Achermann und Gass 2001: 204-205).

Erste Massnahmen zur Erleichterung des bestehenden Einbürgerungsverfahrens wurden bereits ergriffen. So hat sich auch die kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik mit dem Thema Einbürgerungen auseinandergesetzt und ein Papier ausgearbeitet, welches eine Hilfestellung für die ‚Beurteilung der Integration von Einbürgerungskandidaten‘ bieten soll. Ausserdem führt die Stadt Luzern beispielsweise eine Kampagne durch, die junge AusländerInnen der zweiten und dritten Generation auffordert, sich einbürgern zu lassen. Diese Schritte sind zu begrüßen. Es müsste meiner Ansicht nach jedoch noch verstärkt daran gearbeitet werden, das Verfahren zu straffen, zu versachlichen und innerhalb des Kantons zu vereinheitlichen. Es müssten auch genauere Angaben über Abläufe, Entscheidungsgrundlagen und die zuständigen Instanzen in den Gemeinden und auf Kantonsebene vorliegen, um die Verbesserungsvorschläge effizient umsetzen zu können.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Einbürgerung nur dann effektiv ein Mittel zur politischen Partizipation wäre, wenn die momentan bestehenden hohen Hürden beseitigt würden. Das heisst, die Kosten für eine Einbürgerung dürften nicht mehr eigentliche Einkaufssummen darstellen, sondern höchstens kostendeckende Verwaltungsgebühren. Das Verfahren müsste vereinfacht und transparent gemacht werden, und der Einbürgerungsentscheid sollte bei einer spezialisierten Behörde und nicht beim Volk liegen. Ausserdem müssten AusländerInnen der zweiten und dritten Generation einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung haben (Heusser 2001: 133-134).

3.1.4 Die politischen Rechte im weiteren Sinn

Sowohl die Einbürgerung als auch das Ausländerstimmrecht sind Möglichkeiten der politischen Partizipation im engeren Sinn für AusländerInnen. Daneben existieren die politischen Rechte im weiteren Sinn (politische Freiheitsrechte), welche allen Menschen, also auch AusländerInnen zustehen. Sie beinhalten zum Beispiel die Vereins- und Versammlungsfreiheit, die Pressefreiheit, die Meinungsäusserungsfreiheit und die Petitionsfreiheit, welche eine indirekte Beteiligung am politischen Entscheidungsprozess ermöglichen. Diese Rechte können innerhalb (zum Beispiel durch Einbindung der Anliegen in schweizerische Parteien oder politische Gremien) oder ausserhalb (zum Beispiel durch Demonstrationen) des institutionellen Rahmens ausgeübt werden. Ein Staat, der Interesse daran hat, dass seine BewohnerInnen gut informiert sind, sollte die politischen Freiheitsrechte unterstützen und fördern. Denn nur so können verschiedene Meinungen eingebracht und Entscheidungen im demokratischen Prozess ausgehandelt werden. Dabei sollten die spezifischen Umstände von MigrantInnen bedacht werden: Seine Meinung zu äussern setzt beispielsweise gute Kenntnisse der Landessprache voraus. Das ist bei MigrantInnen der ersten Generation nicht immer gegeben. Auch müssen Kenntnisse über das politische System des Aufenthaltsstaates vorhanden sein, die normalerweise durch die Sozialisation erworben werden. Auch hier haben Menschen, die in einem anderen Land aufgewachsen sind, andere

Voraussetzungen. Ausserdem ist es in vielen Fällen so, dass die Freiheitsrechte – vor allem von AusländerInnen mit prekärem Aufenthaltsstatus – aus Angst vor fremdenpolizeilichen Konsequenzen nicht genutzt werden.

Im nächsten Kapitel sollen Möglichkeiten der politischen Partizipation im weiteren Sinne innerhalb des institutionellen Rahmens beleuchtet werden. Diese können meiner Meinung nach nicht als Ersatz für politische Rechte im engeren Sinn betrachtet werden, sondern als Vorbereitung und Ergänzung dazu. Denn „politische Mitwirkung, das heisst konkrete Einwirkung auf Entscheidungsprozesse in einer nicht öffentlichen Phase (zum Beispiel Vernehmlassung), [ist] etwas grundsätzlich anderes als die Ausübung politischer Rechte, welche politische Entscheidungsmacht verleihen und ‚Unterstützung in generalisierter Form‘ zum Ausdruck bringen“ (Bommes 1992, zit. nach Schoch und Gass 1996: 53-54, ohne Hervorhebungen). Diese Möglichkeiten sollten jedoch als Teil von Integrationsbemühungen gefördert werden.

3.1.4.1 Konsultativorgane

Eine Möglichkeit der Partizipation innerhalb des institutionellen Rahmens sind Konsultativorgane, wie sie in Kapitel 2.1.4 vorgestellt wurden.³⁷ Solche Gremien existieren bereits teilweise im Kanton Luzern. Auch von Seiten der MigrantInnen wird eine bessere Vernetzung ihrer Organisationen angestrebt, welche in ein konsultatives Gremium münden könnte. In vielen Kantonen und Gemeinden im In- und Ausland sind solche Gremien tätig. Im Folgenden werden sowohl positive als auch negative Aspekte von Konsultativorganen dargestellt.

Wirkung/Nutzen

Von den Beteiligten wird viel Zeit in das Funktionieren konsultativer Gremien investiert, von Seiten der Regierung teilweise auch finanzielle Ressourcen. Als Erstes stellt sich deshalb immer die Frage des Nutzens solcher Gremien. Dieser hängt stark von den Aufgaben und Kompetenzen der Konsultativorgane ab. Eines der grössten Aufgabengebiete eines solchen Gremiums ist gemäss Heckel und Harter (2001: 44-47) in vielen Fällen der Informationsaustausch – je nach Zusammensetzung – innerhalb der ausländischen Bevölkerung und zwischen der ausländischen Bevölkerung und der Verwaltung. Dabei sollte es jedoch nicht bleiben. Einerseits, weil Informationsaustausch auch effizienter geregelt werden kann, andererseits weil es bei einer Beschränkung darauf zu keiner nennenswerten Einflussnahme von Seiten der ausländischen Bevölkerung kommt. Dies kann bei den beteiligten MigrantInnen zu Frustrationen und Motivationsverlust führen.

Ein Akzent muss deshalb auf die Interessenvertretung der ausländischen Bevölkerung gelegt werden. Denn keine Behörde eines demokratischen Staatswesens kann es sich leisten, eine so grosse Bevölkerungsgruppe wie die der MigrantInnen nicht zur Kenntnis zu nehmen. Erst recht

³⁷ Ich benutze im Folgenden die Terminologie gemäss Kapitel 2.1.4. Demnach sind Ausländerparlamente aus gewählten *RepräsentantInnen* der ausländischen Bevölkerung zusammengesetzt. Ausländerkommissionen sind beratende *Expertengremien*.

nicht, wenn nicht-eingebürgerte MigrantInnen nicht die Möglichkeit haben, ihre Meinung an der Urne kund zu tun. Konsultativgremien geben den Behörden Einblick in die Lebensumstände, Sorgen und Ängste von Personen mit Migrationshintergrund. MigrantInnen haben durch ihre persönlichen Erfahrungen Kompetenzen, die viele SchweizerInnen nicht haben. Wenn die Regierung ein Gremium einsetzt, das MigrantInnen ernst nimmt, hat sie deshalb einen direkten Nutzen für ihre Regierungstätigkeit (Heusser 2001: 163-167). Um dieses Wissen nutzen zu können, sollten die MigrantInnen in den Gremien eine gewisse Basisnähe haben. Gleichzeitig müssen sie eine reflektierte Sicht auf das Thema Migration einbringen und somit einen gewissen Abstand zur eigenen (Migrations-) Erfahrung haben. Das Fachwissen sollte auf eine die „komplexe Realität von Migration und die Integrationsschwierigkeiten von MigrantInnen umfassende Sichtweise gerichtet sein“ (Schoch und Gass 1996: 85).

Die Netzwerke, die sich rund um solche Konsultativorgane und die dort Einsitzenden bilden, stellen eine weitere Ressource für die beteiligten Behörden dar, da dadurch Personenkreise erschlossen werden können, die durch die gängigen Kanäle nur schwer erreichbar sind. Ein weiterer Nutzen von Ausländerparlamenten ist, dass durch die Zusammenarbeit der einzelnen Ausländerorganisationen eine gegenseitige Öffnung ermöglicht wird. Dies befähigt sie, gemeinsame Anliegen zu benennen und diese gegenüber der Regierung zu formulieren (Poinsot 2000: 53). Wenn Migrantenorganisationen ihre ethnischen Grenzen verlassen und sich den politischen Anliegen in der Schweiz zuwenden, ist das ein wichtiger Schritt der Integration (Wolf 2001: 67). Ein weiterer Nutzen von Konsultativorganen ist nicht zuletzt ihre symbolische Wirkung. Die Einsetzung eines Konsultativorgans für AusländerInnen ist ein Zeichen für den politischen Willen einer Regierung, die Anliegen der ausländischen Bevölkerung ernst zu nehmen, deren Partizipation zu ermöglichen und die Integration voranzutreiben.

Vorwurf der Alibifunktion

Bei der symbolischen Wirkung darf es jedoch auf keinen Fall bleiben. Zu häufig sind die Vorwürfe, dass solche Konsultativorgane nur Alibifunktionen hätten. Dies ist dann der Fall, wenn das entsprechende Gremium nicht mit genügend Kompetenzen ausgestattet ist. Es ist deshalb von grosser Wichtigkeit, dass diesem ein institutionalisiertes Anhörungsrecht bei den offiziellen Behörden gewährt wird (Heusser 2001: 163-167; de Robien 2001: 41 ; Kilicgedik 2001: 65). Auch von (ehemaligen) Mitgliedern der Luzerner kantonalen Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik wird kritisiert, dass die Kommission zu wenig Einfluss auf die Regierungstätigkeit habe und von dieser zu selten angehört werde.

Oft wird auch die Befürchtung geäussert, dass durch solche Gremien der (falsche) Eindruck erweckt wird, dass AusländerInnen echte Mitsprachemöglichkeiten haben. Damit werden Forderungen nach effektiven politischen Rechten beiseite geschoben. Die Gefahr, dass Konsultativorgane eine Alibifunktion übernehmen, hängt zu einem grossen Teil vom politischen Willen der Regierung ab.

„Deshalb muss sich jede Gemeinde [beziehungsweise jeder Kanton, r.n.], die ein Ausländerparlament oder eine Ausländerkommission einführen will, genau überlegen, ob sie dies lediglich als gut gemeinte Goodwill-Aktion macht, um ihren Integrationswillen zu beweisen, oder ob sie wirklich bereit ist, auch inhaltlich auf die Anliegen des Konsultativorgans einzugehen. Nur wenn diese Bereitschaft vorhanden ist, machen Ausländergremien überhaupt Sinn. Ein

Ausländerparlament, das nur als politisches Feigenblatt für die Ausländerpolitik einer Gemeinde dient und keinerlei Einfluss auf die Sachpolitik einer Gemeinde nehmen kann, wird unter Umständen bei den beteiligten Ausländerinnen und Ausländern (die häufig Meinungsmacher für die andern Ausländer ihrer Nation sind) mehr Frustrationen wecken als abbauen. Wenn eine Gemeinde den Ausländern nicht so viel Mitsprache zugestehen will, dann verzichtet sie besser auf die Einführung eines Konsultativorgans für Ausländer und versucht, deren Integration auf einem anderen Weg zu fördern." (Heusser 2001: 166-167)

Repräsentativität

Im Gegensatz zu Expertenkommissionen stellt sich bei Ausländerparlamenten immer auch die Frage der Repräsentativität, da sich diese oft aus VertreterInnen der einzelnen ethnischen oder nationalen Gemeinschaften zusammensetzen. Teilweise werden die RepräsentantInnen von den Mitgliedern der einzelnen Gemeinschaften gewählt. Problematisch dabei ist die Wahlbeteiligung bei vielen der so eingesetzten Parlamente, welche oft unter 20% lag. Ebenfalls zur Gruppe der repräsentativen Gremien gehören die Ausländerbeiräte, die häufig von der Regierung – auf Vorschlag der Ausländerorganisationen – eingesetzt werden. Dies bedeutet ein doppelte Auslese, eine politische und eine via die Ausländerorganisationen, was die Repräsentativität dieser Kommissionsmitglieder in Frage stellt. Auch hier sind die Wahlbeteiligungsrate tief. Über die Gründe der schlechten Wahlbeteiligung ist man sich nicht im Klaren. Es gibt verschiedene Deutungsmöglichkeiten: Skepsis gegenüber dem Vorgehen, ungenügende Information, Rückweisung dieser Partizipationsmöglichkeit durch die Immigranten, weil sie die Immigrationsstädte als provisorische Durchgangsstationen wahrnehmen, oder – im Gegenteil – weil AusländerInnen mehr als diese kleinen Aufmerksamkeiten fordern (Gontcharoff 2001: 24-25; Lambert 2001: 75-80).

Ein weiteres Problem im Bereich der Repräsentativität ist, dass einzelne Nationalitäten in der Bevölkerung sehr stark vertreten sind. Würden sie anteilmässig in den Gremien einsitzen, würden diese von zwei, drei Nationalitäten dominiert. Dies führt zu einer Marginalisierung der kleinen Gruppierungen (Oliver Freeman: Interview vom 13.3.03). Ausserdem wird durch eine Repräsentation aufgrund von Ethnien oder Nationen der Migrationshintergrund (Arbeits- oder Fluchtmigration, Familiennachzug) und die soziale Lebenslage der MigrantInnen ausgeblendet. So haben neuere Einwanderungsgruppen beispielsweise ganz andere Interessen als ältere (Schoch und Gass 1996: 78-79).

Ein Lösungsansatz dafür ist, nicht MigrantInnen als RepräsentantInnen einzelner Ethnien oder Nationalitäten einzusetzen, sondern das Fachwissen der Kommissionsmitglieder in den Vordergrund zu rücken. Die Berufung von ExpertInnen in Kommissionen schliesst aus, dass diese die Interessen irgend einer Nationalität vertreten müssen. Dafür birgt dieses Vorgehen die Gefahr, dass die ExpertInnen nicht oder zu wenig in den Gemeinschaften verwurzelt sind und damit eine ihrer wichtigsten Aufgaben nicht wahrnehmen können: die Anliegen der breiten Masse der AusländerInnen aufzunehmen und deren Interessen zu vertreten.

Motivation

Ein wichtiger Punkt ist schliesslich die Frage der Motivation der Beteiligten, sich in so einem Gremium zu engagieren. Bereits angetönt wurde, dass ein Anhörungsrecht bei den Behörden die Mindestausstattung an Kompetenzen sein muss, soll sich die Motivation der Beteiligten nicht in

Frustration umkehren. Weiter ist wichtig, dass die Gremien themenbezogen arbeiten. So können diverse Kompetenzen und unterschiedliches Wissen genutzt werden. Die Beteiligten bringen sich dort ein, wo ihre Motivation am Grössten ist (Garbaye 2001: 100-102; Rebekka Ehret: Interview vom 29.1.2003; Gerda Hauck: Interview vom 4.2.2003; Johanna Tresp: Interview vom 17.2.2003). Ein weiterer Punkt im Bereich Motivation ist sicher auch, dass die Bildung eines konsultativen Organs von MigrantInnen(-organisationen) selbst initiiert werden sollte. Wenn die Initiative von staatlicher Seite kommt, ist die Gefahr gross, dass das Interesse der MigrantInnen überschätzt wird, in einem solchen Gremium mitzuarbeiten und Zeit zu investieren (Lambert 2001: 75-80; Johanna Tresp: Interview vom 17.2.2003). Die Vernetzungsinitiative der Luzerner Migrantenorganisationen ist deshalb sicher ein wichtiger Prozess, um sich über diese Motivationen klar zu werden.

Die hier dargestellten Bereiche weisen darauf hin, dass bei Einführung eines allfälligen Ausländerparlamentes oder bei der Reformierung von bestehenden Konsultativkommissionen einige Punkte im Vorfeld abgeklärt werden müssen. Insbesondere die Ausstattung solcher (vor allem neu zu bildender) Gremien mit Anhörungsrechten ist ein zentraler Faktor, der verhindert, dass die Konsultativorgane nicht zu Alibigremien werden.

Konsultativorgane in Luzern

Wie in Kapitel 2.1.4 dargestellt wurde, existiert in Luzern auf der Stufe des Kantons ein Konsultativorgan in Form einer Expertenkommission: die kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik. Sie besteht aus VertreterInnen der Regierung und Verwaltung wie auch aus Personen ausserhalb derselben. Um die Wirkung der Kommission zu erhöhen, wäre es meiner Meinung nach angezeigt, ihre Kompetenzen zu vergrössern. Ein Anhörungsrecht und eine bessere Einbindung der Regierung sind Möglichkeiten, die geprüft werden könnten. Weiter sollte man sich überlegen, inwiefern die Vertretung von Verwaltungsmitgliedern in einer Expertenkommission Sinn macht, da eine solche im Allgemeinen zum Ziel hat, externes Fachwissen in die Entscheidungsprozesse einfließen zu lassen.

Um die Partizipation der MigrantInnen zu verbessern, sollte die Anzahl der Kommissionsmitglieder mit eigener Migrationserfahrung erhöht werden. Um ihre Interessen wirkungsvoll vertreten zu können, ist es wichtig, dass diese eine reflektierte Sicht auf die Migrationsproblematik und auch gewisse Kenntnisse der Integrationspolitik und der Verwaltungsabläufe haben. Ausserdem sollten die MigrantInnen die verschiedenen Realitäten der Migrationserfahrung einbringen. Diese werden vom Migrationsgrund, von der Aufenthaltsdauer, vom Zugang zu öffentlichen Ressourcen etc. bestimmt (Schoch und Gass 1996: 85). Neben diesem Gremium sollten auch andere Möglichkeiten der Partizipation auf politischer Ebene gefördert werden. So wäre es sicher angezeigt, vermehrt MigrantInnen in die weit über 100 anderen regierungsrätlichen Kommissionen einzubeziehen.

Wie in Kapitel 2.1.4.1 gezeigt wurde, ist im Kanton Luzern zur Zeit ein Prozess in Gang, der die Migrantenorganisationen untereinander sowie mit den schweizerischen Institutionen besser vernetzen soll. Dieser Vernetzungsprozess ist in jedem Fall förderlich für eine bessere Integration der Ausländervereine und ihrer VertreterInnen, da sie sich durch diese Vernetzung

gegenseitig und gegenüber der Schweizer Bevölkerung und ihren Institutionen öffnen. Im Moment ist noch nicht klar, ob diese verstärkte Zusammenarbeit in eine Dachorganisation mündet, die auch die Funktion einer Art Ausländerparlament übernehmen würde. In Anbetracht der Aussagen von VertreterInnen der Migrantenorganisationen und der in diesem Kapitel dargelegten Problembereiche scheint mir Folgendes wichtig: In einem ersten Schritt sollte unter den beteiligten Migrantenorganisationen geklärt werden, welche Motivationen für eine Mitarbeit und welche Erwartungen an diese Dachorganisation vorhanden sind. Wie sich in den Interviews gezeigt hat, sind die Wünsche der einzelnen Vereine sehr unterschiedlich. Nur wenn klar wird, welche Organisationen wirklich gewillt sind, im Rahmen dieser Dachorganisation politisch aktiv zu werden, kann das weitere Vorgehen geplant werden. Von dieser Rahmenbedingung hängt nämlich ab, wer wie viele Ressourcen in die Vernetzungsarbeit stecken kann und welches Gewicht ein solches Gremium bekommen könnte. Um die Beteiligten nicht zu enttäuschen, sollten weiter die (politischen) Grenzen und Möglichkeiten eines solchen Dachverbandes klar aufgezeigt werden. Dies kann nur geschehen, wenn die beteiligten Migrantenorganisationen umfassend über das politische System und seine Prozesse in der Schweiz informiert sind. Damit wird verhindert, dass zu grosse Hoffnungen in die Einflussmöglichkeiten eines solchen Gremiums gesetzt werden. Ausserdem sollten sich die Beteiligten im Klaren darüber sein, dass es fast unmöglich ist, die ausländische Bevölkerung wirklich repräsentativ zu vertreten. Jeder Versuch, eine repräsentative Zusammensetzung gemäss Anteil der Nationen oder Ethnien in der Gesamtbevölkerung zu erreichen, wird scheitern und somit auch einen Angriffspunkt für KritikerInnen bieten. Auf Quoten oder ähnliches innerhalb der Dachorganisation sollte deshalb meiner Meinung nach verzichtet werden. Im Gegenteil sollte überlegt werden, wie auch die Partizipation interessierter MigrantInnen ermöglicht werden kann, die nicht in einem Ausländerverein organisiert sind.

Zum Schluss dieser Überlegungen zu konsultativen Organen für AusländerInnen möchte ich noch die Ergebnisse der schriftlichen Befragung dazu darstellen. Die Frage wie sie sich zu einem Ausländerparlament auf kantonaler Ebene stellen, beantworteten 81 der 135 Personen, die den Fragebogen zurückschickten (60%). Fast 60% der auf diese Fragen antwortenden Personen stimmten der Aussage (eher) zu ‚Es braucht ein kantonales konsultatives Parlament, bestehend aus VertreterInnen von Migrantenorganisationen‘ (vgl. Tabelle 3).³⁸

³⁸ Einschränkungen zum Aussagewert dieser Ergebnisse siehe S. 40.

Tabelle 3: Wie stehen Sie persönlich zur Aussage ‚Es braucht ein kantonales konsultatives Parlament, bestehend aus VertreterInnen von Migrantenorganisationen‘? (N=81)

	Häufigkeit	In Prozent
stimme zu	19	23%
stimme eher zu	29	36%
stimme eher nicht zu	15	19%
stimme nicht zu	618	22%
Gesamt	81	100%

Eindeutiger fiel das Ergebnis der Frage aus, ob Migrantenorganisationen ihre Aktivitäten auf kulturelle und religiöse Felder beschränken und nicht politisch aktiv werden sollten. Von den 90 Personen, die diese Frage beantworteten, war die Hälfte gegen diese Aussage, weitere 29% stimmten der Aussage eher nicht zu (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Wie stehen Sie persönlich zur Aussage ‚Migrantenorganisationen sollten ihre Aktivitäten auf kulturelle und religiöse Felder beschränken, sie sollten nicht politisch aktiv werden‘? (N=90)

	Häufigkeit	In Prozent
stimme zu	5	6%
stimme eher zu	14	16%
stimme eher nicht zu	26	29%
stimme nicht zu	45	50%
Gesamt	90	100%

Diese beiden Ergebnisse sollten die MigrantInnen bestärken, sich vermehrt in die politische Diskussion in Luzern einzumischen.

3.1.4.2 Vernehmlassungen

Neben den oben vorgestellten Möglichkeiten gibt es für AusländerInnen weitere Wege, sich am politischen Prozess zu beteiligen. Zwei davon werden im Folgenden einzeln betrachtet: das Vernehmlassungsverfahren und die Mitgliedschaft in Parteien.

Das Vernehmlassungsverfahren ist fester Bestandteil des politischen Prozesses in der Schweiz. Es bedeutet das Recht, zu geplanten Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsänderungen offiziell Stellung zu nehmen. Stellungnahmen von Organisationen, die nicht zur Vernehmlassung eingeladen wurden, müssen von den Bundesbehörden zumindest als Petition behandelt werden. Da auch AusländerInnen im Rahmen der politischen Freiheitsrechte das Petitionsrecht zusteht, wertet Heusser (2001: 171-174) es als juristisch unbedenklich, ihnen auch das Vernehmlassungsrecht zu gewähren.

Das Vernehmlassungsverfahren ist Teil der schweizerischen Referendumsdemokratie. Es hat zum Ziel, im Gesetzgebungsprozess möglichst früh alle Parteien und Organisationen anzuhören.

Damit will man, durch Kompromisse und Entwurfsänderungen, möglichst alle Anliegen und Kritiken einbeziehen. Die zur Vernehmlassung eingeladenen Organisationen werden aufgrund ihres Referendumspotentials angehört. Für sie wäre es nämlich einfach, die für ein Referendum notwendigen Stimmen zu sammeln. Mit der Anhörung dieser Organisationen kann die Gefahr eines Referendums reduziert werden. Das bedeutet für Organisationen nicht-stimmberechtigter Bevölkerungsgruppen – wie es Ausländerorganisationen sind –, dass ihre Meinung die Behörden weniger interessiert. Denn von ihrer Seite droht kein Referendum. Aus diesem Grund sind die Meinungen über die Wirkung eines offiziellen Einbezugs von Ausländerorganisationen in Vernehmlassungsverfahren gespalten. Gegner meinen, dass solche Stellungnahmen durch das fehlende Referendumspotential kaum politische Einflussnahme ermöglichen. Dies kann zu Frustration unter der ausländischen Bevölkerung führen. Die BefürworterInnen begrüssen den Einbezug in das Vernehmlassungsverfahren aus integrationspolitischen Gründen. Die Auseinandersetzung mit politischen Themen der Schweiz führt zu Information und Bewusstseinsbildung unter den AusländerInnen. Dies wiederum gewährleistet bessere Kenntnisse des Aufenthaltslandes und schliesslich eine verbesserte Integration. Voraussetzung ist jedoch, dass sich die beteiligten Ausländerorganisationen ihrer Rolle und eingeschränkten Einflussnahme bewusst sind. Aus den obengenannten Gründen plädiert Heusser (2001: 171-174) dafür, Migrantenorganisationen nur ins Vernehmlassungsverfahren einzubeziehen, wenn es sich um Fragen handelt, welche die AusländerInnen besonders betreffen.

"In solchen Fällen muss die Meinung der direkt betroffenen ausländischen Bevölkerung für die Behörden von Interesse sein, selbst wenn sie dieser Meinung nicht mit einem allfälligen Referendum Nachdruck verschaffen kann. Voraussetzung ist aber, dass die Behörden gewillt sind, zu den Vernehmlassungen der Ausländerorganisationen auch inhaltlich Stellung zu nehmen und eine Begründung zu liefern, wenn sie auf Vorschläge und Anträge nicht eingehen." (ebd.: 174)

Hier bestünde also ein Betätigungsfeld für das Gefäss, das durch den Vernetzungsprozess der Luzerner Migrantenorganisationen entsteht. Dieses könnte seine Mitglieder über aktuelle politische Themen informieren und die Behörden mit Stellungnahmen beziehungsweise Vernehmlassungen aus der ausländischen Bevölkerung beliefern.

Durch das fehlende Gewicht der Ausländerorganisationen wertet es Heusser (2001: 171-174) jedoch als nicht sinnvoll, diese in allgemeinen Fragen ins Vernehmlassungsverfahren einzubeziehen. Viel mehr kann in diesem Bereich seiner Meinung nach erreicht werden, wenn AusländerInnen ihre Standpunkte in die Stellungnahmen der einzelnen schweizerischen Parteien und Interessenverbände einbringen können.

3.1.4.3 Politische Parteien

In der Schweiz steht es den Parteien frei, die Voraussetzungen für den Erwerb der Mitgliedschaft festzulegen.

"Sie können also auch die Aufnahme von Ausländern vorsehen. Das ist in den Statuten aller in den eidgenössischen Räten vertretenen Parteien ausdrücklich oder stillschweigend geschehen. Eine Ausnahme bilden [...] die Nationale Aktion [heute Schweizer Demokraten, r.n.] und die Vigilants, deren Statuten die Mitgliedschaft ausdrücklich auf Schweizer Bürger beschränken." (Riedo 1989: 187)

Wie in Kapitel 2.1.1 beschrieben wurde, stehen auch auf kantonaler Ebene alle Parteien – mit Ausnahme der FDP – den AusländerInnen offen. Die linken Kantonalparteien (SP und Grüne) gaben an, einzelne aktive Parteimitglieder ohne Schweizer Staatsbürgerschaft zu haben. Bei den bürgerlichen Parteien (CVP und SVP) sind bisher keine AusländerInnen aktiv in Erscheinung getreten.³⁹ Die Parteimitgliedschaft von AusländerInnen ist ein Weg der politischen Partizipation, der mehrere Vorteile mit sich bringen würde. Einerseits ergäbe sie für die AusländerInnen selbst den Vorteil, innerhalb der Partei ihre Interessen zu vertreten und versuchen zu können, diese über die Partei in den demokratischen Prozess einzubringen. Andererseits wäre es für die Parteien eine Möglichkeit, ihre Basis zu stärken und dem überall spürbaren Mitgliederschwund (vgl. Zimmermann 2002) entgegenzuwirken. Das Mitgliederpotential unter den AusländerInnen kann zwar keine Wählerstimmen bieten, es würde aber einiges zur Pluralität innerhalb der Parteien beitragen. Da sich alle genannten Parteien auf demokratische Grundsätze berufen, müssten auch sie gemäss den grundsätzlichen Überlegungen zu Demokratieverständnis, Partizipation und Integration in Kapitel 3.1.1 beziehungsweise 3.1.2 Interesse daran haben, dass AusländerInnen – wenn sie schon nicht mitbestimmen können – so doch zumindest mitreden können. Die gemeinsame Mitgliedschaft von SchweizerInnen und AusländerInnen in derselben Partei trägt an sich auch zum gegenseitigen Verständnis und damit zur Integration bei.

3.1.5 Zwischenfazit politisch-rechtliche Partizipation

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass den AusländerInnen im Rahmen der politischen Rechte im weiteren Sinn verschiedene Wege offen stehen, sich am politischen Meinungsbildungsprozess zu beteiligen. Die politischen Freiheitsrechte können jedoch nicht als Ersatz für die politischen Rechte im engeren Sinn gelten. Meiner Meinung nach müssen deshalb die politischen Rechte im engeren Sinn für MigrantInnen unbedingt zugänglich(er) gemacht werden. Zum heutigen Zeitpunkt muss von einem Demokratiedefizit gesprochen werden, da 15% der Luzerner Bevölkerung – Menschen, die zu einem grossen Teil seit vielen Jahren in Luzern leben – von der politischen Willensbildung ausgeschlossen sind. Die anstehende Revision der Staatsverfassung sollte dazu genutzt werden, die politische Partizipation der MigrantInnen durch die Einführung des Ausländerstimmrechts zu fördern. Auch sollte das Einbürgerungsverfahren vereinfacht werden. Wie dies ohne gesetzliche Änderungen erreicht werden kann, wurde in diesem Kapitel beschrieben.

Als Ergänzung zu den politischen Rechten im engeren Sinn sollten weitere Partizipationsmöglichkeiten für MigrantInnen innerhalb des institutionellen Rahmens verstärkt werden. Dies ist aus integrationspolitischen Gesichtspunkten von grosser Wichtigkeit. Minderheiten sollten wenn immer möglich für sich selbst sprechen können, darum ist die Teilnahme von ExpertInnen mit Migrationserfahrung in Konsultativorganen aller Art zu fördern. Das öffentliche Auftreten von MigrantInnen verhindert zudem, dass diese stets nur mit

³⁹ Gemäss Aussagen der vier Parteisekretariate. Es wurde die Einschränkung gemacht, dass die Staatsbürgerschaft der einzelnen Mitglieder nicht erfasst werde und entsprechende Angaben daher Annahmen seien.

Problemen und Defiziten in Verbindung gebracht werden. Es muss jedoch verhindert werden, dass diese Partizipationsmittel nur Alibifunktionen haben. Das heisst konkret, dass jede zusätzliche Partizipationsmöglichkeit auf ihre effektive Einflussmöglichkeit hin geprüft werden sollte.

3.2 Analyse: Partizipation an sozialen Einrichtungen

„Dass sie nur Schweizer [als Mitarbeiter, r.n.] wollen,
das bringt viele Ausländer in eine schlechte Position [...].
Wenn wir nicht zusammen arbeiten, dann kommunizieren wir nicht zusammen.
Wenn wir nicht kommunizieren, dann gibt es keine Integration.
So können Ausländer nicht partizipieren.“
(Mazllom Nimonaj von Shoqëria: Interview vom 2.12.02)

In Kapitel 2.2.2 wurde aufgezeigt, dass MigrantInnen in Luzern soziale Einrichtungen unterdurchschnittlich nutzen. Es stehen ihnen Zugangsbarrieren im Weg, welche sich unter den Stichworten Verständigungsschwierigkeiten, Informationsdefizit und Vorurteile zusammenfassen lassen. Ausserdem konnte gezeigt werden, dass MigrantInnen auch als MitarbeiterInnen bei diesen Institutionen stark untervertreten sind. In diesem Teil werden diese Ergebnisse analysiert und Lösungsmöglichkeiten für einen besseren Zugang der MigrantInnen zu sozialen Institutionen aufgezeigt. In einem ersten Schritt werden Ausführungen zu den Zugangsbarrieren für MigrantInnen gemacht. Als zweiter Schritt wird daraufhin auf die Wichtigkeit so genannter transkultureller⁴⁰ Kompetenz in den Institutionen der Regelversorgung verwiesen. Sie ermöglicht, dass die Partizipationsschranken für MigrantInnen verringert werden. Was transkulturelle Kompetenz bedeutet, wird in Kapitel 3.2.2 beschrieben. In diesem zweiten Schritt stütze ich mich weitgehend auf die Arbeiten von Domenig (2001a, 2001b), die sich auf den drogentherapeutischen, beziehungsweise den Pflegebereich beziehen. Meiner Meinung nach können ihre Empfehlungen und Konzepte jedoch auf andere Bereiche der transkulturellen Interaktion, zum Beispiel im öffentlichen Dienst, übertragen werden.

3.2.1 Zugangsbarrieren für MigrantInnen bei Angeboten der sozialen Einrichtungen

Verschiedene Studien bestätigen das Ergebnis der schriftlichen Befragung bei Luzerner sozialen Einrichtungen, wonach diese von MigrantInnen unterdurchschnittlich genutzt werden. Denn die spezifischen Lebensumstände von MigrantInnen führen zu migrationspezifischen, gesetzlichen und soziokulturellen Barrieren, wie auch zu Zugangshindernissen aufgrund von Diskriminierungserfahrungen (Domenig 2001b: 13). Ausserdem sind Zugangsbarrieren – wie auch viele andere Probleme – unter anderem schichtspezifisch und kommen in den unteren Gesellschaftsschichten der schweizerischen Bevölkerung genauso vor wie bei MigrantInnen. Oft

⁴⁰ Der Begriff ‚transkulturell‘ wird in Abgrenzung zu den Begriffen ‚inter-‘, und ‚multikulturell‘ verwendet. Letztere reproduzieren das Bild einzelner, nebeneinanderstehender Kulturen, welche aufeinanderprallen. "Das Wort 'trans' hingegen weist über solche Grenzen hinaus und betont nicht nur das über das Kulturelle Hinausgehende, sondern ebenso das dadurch Hindurchgehende und sich dadurch auch Vermischende" (Domenig 2001b: 23-24), siehe auch Kapitel 1.3.

werden diese Probleme jedoch als typisch für AusländerInnen angesehen und der Herkunftskultur zugeschrieben: Mit anderen Worten: sie werden kulturalisiert beziehungsweise ethnisiert (Wicker, Schoch und Gass 1996: 16). Die Tatsache, dass viele Probleme fortbestehen, auch wenn MigrantInnen sich etabliert haben, weist jedoch darauf hin, dass schichtspezifische Barrieren nicht alleine für deren Zugangsschwierigkeiten zu sozialen Einrichtungen herangezogen werden können (Domenig 2001b: 13).

Es stellt sich deshalb die Frage, wie die Zugangshindernisse konkret aussehen. Die in den Interviews mit den MigrantInnen genannten Bereiche tauchen auch in anderen Studien als Zugangsbarrieren auf. So zeigt sich auch in anderen Untersuchungen, dass mangelnde Verständigungsmöglichkeiten für viele MigrantInnen der ersten Generation eine Ursache für die Unterbenutzung sozialer Einrichtungen darstellen.⁴¹ Eine wesentliche Barriere ist weiter, dass die MigrantInnen zu wenig über das hiesige – im Vergleich mit vielen Herkunftsländern sehr stark ausdifferenzierte – soziale System informiert sind. Viele MigrantInnen stammen aus ländlichen, familienzentrierten Gesellschaften, welche ihre psychosozialen Probleme vorwiegend in informellen sozialen Netzwerken lösen. Fehlende schriftliche Informationen in den Muttersprachen der MigrantInnen⁴² verstärken das Informationsdefizit (Domenig 2001b: 14; vgl. auch Testa-Mader et al. 2003: 543ff.). Die Möglichkeit, Hilfe bei professionellen Stellen zu suchen, ist teilweise nicht nur unbekannt, sondern auch stärker tabuisiert als in westlichen Gesellschaften. Auch eine generelle Skepsis gegenüber Institutionen ‚fremder‘ Gesellschaften kann zu den Zugangsbarrieren gezählt werden (Domenig 2001b: 14; Gaitanides 1999: 41-42). Weiter ist die Angst vor schlechter Behandlung durch die Angestellten des öffentlichen Dienstes – was auch durch die Interviews mit den VertreterInnen der MigrantInnenorganisationen belegt wurde⁴³ –, eine Zugangsbarriere, die MigrantInnen von der Nutzung sozialer Einrichtungen abhalten kann. Es zeigt sich denn auch, dass die transkulturelle Interaktion vor allem da bewusst erlebt wird, wo Menschen in asymmetrischen Positionen aufeinander treffen. Das heisst in Kontexten, die durch die ungleiche Verteilung von politischer, ökonomischer oder sozialer Macht gekennzeichnet sind. Konkret sind das oft Situationen, die mit Kontrolle oder Bittstellung zu tun haben und bei denen KlientInnen hierarchisch tiefer gestellt sind. „Die Gefahr, dass Inferiorität mit kulturellem Anderssein verknüpft wird, ist ein häufiger Vorgang und kann geradezu dazu herausfordern, dass das ‚Sich-Fremd-Fühlen‘ besonders stark erlebt wird“ (Prodolliet 2000: 41-42; vgl. auch Roth und Roth o. J.: 3).

Neben den in dieser Untersuchung ausgemachten Zugangsbarrieren werden in der Literatur ausserdem auch Ängste vor aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen als Barriere für MigrantInnen genannt. Weiter kann die räumliche, schichtbedingte Immobilität vieler MigrantInnen als Zugangshindernis gezählt werden. Der Weg zu einem zentral gelegenen, wohnortfernen Dienst kann für viele bereits zu lange und zu teuer sein. Auch Öffnungszeiten, die „keine Rücksicht auf

⁴¹ vgl. Kapitel 2.2.2.1

⁴² vgl. Kapitel 2.2.2.1 und 2.2.2.2

⁴³ vgl. Kapitel 2.2.2.3

zeitliche Zwänge des Alltags der MigrantInnen nehmen“, können ein Hindernis darstellen (Gaitanides 1999: 42).

Um eine gleichberechtigte Partizipation von MigrantInnen an der sozialen Versorgung zu gewährleisten, und damit unter anderem die Zugangsbarrieren zu öffentlichen Diensten zu verringern, muss ein generelles Umdenken in den Institutionen statt finden. Dieser Wandel kann durch ‚Transkulturelle Kompetenzen‘ ermöglicht werden und soll im Folgenden beschrieben werden. Grundlage dieses Konzeptes ist der Wandel des Kulturbegriffs, worauf in Kapitel 1.3 eingegangen wurde.

3.2.2 Transkulturelle Kompetenzen

3.2.2.1 Grundlagen transkultureller Kompetenz

In Kapitel 1.3 habe ich dargelegt, dass ein Kulturbegriff, der von stereotypen Zuschreibungen ausgeht, den Lebenswelten der MigrantInnen nicht gerecht wird. Sie sind vielmehr von unterschiedlichen Einflüssen geprägt, welche hybride Identitäten hervorbringen. In der Praxis wurde jedoch lange an einem essentialistischen Kulturbegriff festgehalten, welcher von genau diesen stereotypen Zuschreibungen ausgeht. Dies führte zu ethnospezifischen Diensten, welche aber durch die Vielfalt der Ethnien und die ständig wechselnde Zusammensetzung der neu zuwandernden Gruppen keine befriedigenden Angebote bieten können (Kühne 1999: 46). Ausserdem werden diese klaren Modelle der Komplexität hybrider Lebenswelten nicht gerecht. Domenig schlägt deshalb vor, eine Alternative zu kulturzentrierten Modellen zu finden, die dieser Komplexität besser angepasst ist. Sie geht dabei von der Bedeutung der Migrationserfahrung von MigrantInnen aus.

Bedeutung der Migrationserfahrung

Um ethnospezifische, kulturalisierende Stereotypen zu vermeiden, sollte einem neuen Interaktionsmodell im Migrationskontext eine Erfahrung der MigrantInnen zugrunde liegen, die diese wahrscheinlich weitaus stärker prägt als ihre ‚Herkunfts-kultur‘: die Migrationserfahrung. Diese ist allen MigrantInnen gemeinsam und verbindet sie über Ethnien- oder Nationengrenzen hinweg. Die Migrationserfahrung bedeutet ein teilweises Aufgeben von bisher gültigen Orientierungs- und Strukturierungsmöglichkeiten und damit zusammenhängend die Veränderung sozialer Netze. Oft pflegen MigrantInnen ihre Netzwerke im Heimatland auch nach der Emigration. Dadurch entstehen globale, transnationale Beziehungsnetze. Diese verflechten sich mit den neuen Beziehungen im Aufenthaltsland. Die transnationalen Netzwerke beeinflussen die Lebenswelt der MigrantInnen stark. Kriegerische Auseinandersetzungen im Herkunftsland, Geldprobleme der Familie oder ähnliches prägen ihr Leben in der Migration. Auch neue Netzwerke im Aufenthaltsland können eine grosse Rolle im Leben der MigrantInnen spielen, gerade in der ersten Zeit im neuen Land. Sie bieten Informationen, sozio-ökonomische Unterstützung und können weitere Migrationsentscheide, zum Beispiel von Familienangehörigen, beeinflussen. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Migrationserfahrung sind die Veränderungen familiärer und beruflicher Rollen, die nicht selten mit einem Statusverlust einhergehen. Diskriminierungserfahrungen oder der Entzug politischer Rechte sind weitere

Faktoren, die zur Migrationserfahrung gehören und somit allen MigrantInnen gemeinsam sind (Domenig 2001b: 22-23).

Diese prägenden Faktoren der Migrationserfahrung werden in kulturspezifischen Konzepten häufig ausgeblendet. Hintergrundwissen über Herkunftskontexte soll damit nicht bagatellisiert werden. Es muss aber im Auge behalten werden, dass diese „soziokulturellen Hintergründe meist nicht bestimmten ‚Kulturen‘ zugeordnet werden können, sondern vielmehr mit dem Übergang von sogenannt traditionell organisierten zu industrialisierten Gesellschaften und städtischen Lebensformen in Zusammenhang stehen. Zudem entstehen auch hier immer wieder Übergangsformen, Abwandlungen und Neuformierungen, so dass Hintergrundwissen letztlich nur auf die Spur führen, die Geschichten der MigrantInnen über ihre Migrationserfahrungen und über ihre durch die Migration gewandelten soziokulturellen Konzepte aber nicht ersetzen kann“ (ebd.: 23).

Ausgehend von den Überlegungen, dass der essentialistische Kulturbegriff überholt, hingegen die Migrationserfahrung zentral ist, schlägt Domenig (2001a) drei Grundpfeiler vor, auf die transkulturelle Kompetenz aufbaut.

Drei Pfeiler transkultureller Kompetenz

Domenig (2001a) versteht transkulturelle Kompetenz nicht als ein Interaktionsmodell, das spezifisch auf MigrantInnen zugeschnitten ist. Sie weist vielmehr darauf hin, dass transkulturelle Kompetenz die PraktikerInnen dazu befähigt, auch im Migrationskontext adäquate Interaktionsformen zu finden und somit wesentliche Zugangsbarrieren für MigrantInnen abzubauen. Als Grundlage dieser Fähigkeiten hebt sie drei Pfeiler hervor, auf die sich transkulturelle Kompetenz stützt: Selbstreflexion, Hintergrundwissen und transkulturelle Erfahrungen sowie Empathie und Verstehen (Domenig 2001a: 146-148).

Selbstreflexion

Die eigene alltägliche Lebenswelt ist für alle Menschen selbstverständlich und wird in der Regel nicht hinterfragt. Durch diese Selbstverständlichkeit beurteilt man alles und handelt danach. Genauso hinterfragen auch MigrantInnen ihre Lebenswelten, Erfahrungen und Werte nicht. Transkulturelle Kompetenz setzt voraus, dass sich PraktikerInnen eigene Selbstverständlichkeiten bewusst machen und Unbewusstes reflektieren. Gleichzeitig sollten sie sich der Lebenswelt der InteraktionspartnerInnen bewusst sein, um sich ihren Sichtweisen anzunähern. Diese sollten wertneutral betrachtet werden, da sonst die Gefahr besteht, dass Vorurteile gefasst und damit die KlientInnen falsch beurteilt werden (ebd.: 148-149).

Hintergrundwissen und transkulturelle Erfahrungen

Hintergrundwissen von PraktikerInnen sollte auf generellen Konzepten basieren und nicht auf ethnospezifischem Wissen. Ein Beispiel für ein Konzept genereller Art ist das Verhältnis zwischen Individuum und Gruppe: In individuumzentrierten Gesellschaften wie der unseren wird das Individuum als selbstverantwortliches Objekt angesehen. Es „erlebt sich selbst als Zentrum der Welt“ (ebd.: 149). In familienzentrierten Gesellschaften – wie sie weltweit gesehen eher die Regel als die Ausnahme darstellen – wird das Individuum als Teil einer Gruppe gesehen, von welcher es weitgehend abhängig ist. Diese grundlegenden Annahmen über das Verhältnis

zwischen Individuum und Gruppe beeinflussen uns, unsere InteraktionspartnerInnen und damit die Interaktionen an sich auf vielfältige Weise (vgl. dazu auch Domenig 2001b: 31). Neben diesem und anderen grundlegenden Konzepten sollte in der transkulturellen Interaktion Wissen über unterschiedliche Kommunikationsformen und Ausdrucksweisen vorhanden sein. Das Ziel ist, dass die PraktikerInnen die Interaktion kontext- und situationsgerecht interpretieren und dementsprechend handeln. Neben dem Wissen über migrationsspezifische Hintergründe gehört auch der direkte Kontakt mit MigrantInnen zur Aneignung transkultureller Kompetenzen. Dieser sollte auf Seiten der PraktikerInnen nicht als belastend und schwierig vorausgesetzt, sondern als Möglichkeit gesehen werden, transkulturelle Erfahrungen zu sammeln. Dies setzt Empathie und Verstehen voraus, was uns zum dritten und letzten Pfeiler transkultureller Kompetenz führt (Domenig 2001a: 149-150).

Empathie und Verstehen

"Empathie ist das Gegenteil von Abgrenzung, indem nicht die Wahrung von Distanz im Vordergrund steht, sondern vielmehr Engagement, Interesse und Neugier [...]. Gerade im transkulturellen Kontext gewinnt Empathie vermehrt an Bedeutung, da man sich nicht auf Altbekanntes sozusagen distanziert zurückziehen kann, sondern durch Empathie Neues entdecken muss." (ebd.: 150)

Das heisst mit anderen Worten, dass transkulturelle Kompetenz nicht auf die in unseren Gesellschaften hochgehaltene ‚professionelle Distanz‘ aufbaut. Sie erfordert vielmehr die Fähigkeit, sich auf Fremdes einzulassen. Die Bereitschaft, ‚Andersartigkeit‘ verstehen zu wollen und auch einzugestehen, dass man nicht immer alles versteht, sind Grundlagen dazu (ebd.: 150-151).

Diese drei Pfeiler transkultureller Kompetenz beziehen sich auf die individuellen Fähigkeiten einzelner Personen im praktischen Umgang unter anderem mit MigrantInnen. Im Folgenden wenden wir uns der Ebene der Institutionen zu. In einem ersten Schritt soll beleuchtet werden, warum Angebote für MigrantInnen in die Regelversorgung aufgenommen (integrativer Ansatz) und nicht an ethnospezifische Angebote (segregativer Ansatz) abgeschoben werden sollten.

Integrativer oder segregativer Ansatz bei sozialen Einrichtungen?

Wie bereits erwähnt, führte der essentialistische Kulturbegriff in der Praxis oft zur Schaffung ethnospezifischer Angebote. Dieser so genannt segregative Ansatz – dazu gehören unter anderem auch Angebote von MigrantInnen für MigrantInnen – wird im Folgenden dem integrativen gegenübergestellt, welcher die Eingliederung von MigrantInnen in die Regelversorgung beschreibt. Die Frage, ob ein integrativer oder ein segregativer Ansatz gewählt werden sollte, wirkt sich in der Praxis oft dahingehend aus, dass sich MigrantInnen entscheiden müssen zwischen einem fachlich optimalen Angebot der Regelversorgung oder hoher ethnospezifischer beziehungsweise transkultureller Kompetenz der eigens für MigrantInnen geschaffenen Angebote (Domenig 2001b: 22-23).

Die soziale Versorgung der Bevölkerung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Daher muss auch MigrantInnen ein professionelles Angebot zur Verfügung stehen, das auf ihre spezifischen Bedürfnisse eingeht. Das heisst, in erster Linie ist dafür zu sorgen, dass auch sie auf die Regeleinrichtungen zurückgreifen können. Gegen den segregativen Ansatz spricht ausserdem,

dass die Existenz ethnospezifischer Angebote die MitarbeiterInnen der Regelversorgung dazu verleiten kann, MigrantInnen voreilig dahin zu überweisen. Dies führt zu einer verstärkten Kulturalisierung von sozialen Problemen (Kühne 1999: 46). Die spezifischen Angebote der MigrantInnengemeinschaften sollten als Ergänzung und nicht als Ersatz der Regeldienste dienen. Sie sollten deshalb mit denen der Regelversorgung sinnvoll verknüpft werden. Dies kann unter anderem dadurch geschehen, dass MigrantInnen als MitarbeiterInnen in die Regelversorgung eingebunden werden. Neben der Erhöhung der transkulturellen Kompetenz in der Interaktion mit NutzerInnen, kann die Mitarbeit von MigrantInnen in der Regelversorgung auch die transkulturelle Teamentwicklung fördern. Dies muss jedoch dahingehend unterstützt werden, dass die typischen Schwierigkeiten solcher Teams erkannt und vermieden werden. Dazu gehört zum Beispiel, dass eine Kulturalisierung von Konflikten ausbleibt und fremdsprachige MitarbeiterInnen bei schriftlichen Arbeiten unterstützt werden (ebd.: 46).⁴⁴

Die verschiedenen Angebote der Regelversorgung müssen ausserdem mit den spezifischen Angeboten für MigrantInnen koordiniert werden, was eine Zusammenarbeit voraussetzt. Sonst besteht die Gefahr von planlosen und dadurch willkürlichen Angeboten.

Die Wichtigkeit von migrationsspezifischen, niederschwelligen Angeboten sowie von Angeboten von MigrantInnen für MigrantInnen soll dabei nicht unterschätzt werden. Diese Angebote der Ausländervereine sind für MigrantInnen der ersten Generation eine wichtige Hilfe und können für diese oft nicht ersetzt werden (Domenig 2001b: 36-37). Auch besteht die Gefahr, dass durch Spardruck in der öffentlichen Verwaltung ethnospezifische Angebote nicht in die Regelversorgung überführt werden können, oder dass sie dort nach kurzer Zeit weggekürzt würden. Deshalb sollte den Spezialdiensten – die oft auf Freiwilligenarbeit basieren – nicht vorschnell die Unterstützung entzogen werden. Durch ihre hohen ethnospezifischen Kompetenzen könnten sich diesen Angeboten zudem neue Arbeitsfelder wie Supervision, Beratung oder Weiterbildung für migrationsspezifische Anliegen in der Regelversorgung eröffnen (Kühne 1999: 47).

Es gibt also drei zentrale Forderungen:

- Integration von migrationsspezifischen Angeboten in die Regelversorgung und Förderung der transkulturellen Kompetenz;
- Öffnung der Regelversorgung für MigrantInnen als MitarbeiterInnen; und
- Zusammenarbeit und Koordination mit (ethno-)spezifischen Angeboten für MigrantInnen (Domenig 2001b: 36-37).

In diesem Sinne ist "[i]nterkulturelle Öffnung [...] als generelles sozialarbeiterisches Arbeitsprinzip in einer multikulturell zusammengesetzten Gesellschaft zu verstehen und nicht als spezifische Arbeitsform und Methode für bestimmte Arbeitsfelder und Klientengruppen. Es geht nicht darum, verschiedene Ansätze wie zum Beispiel einen ethnospezifischen oder muttersprachlichen gegen einen integrativen, einen antirassistischen gegen einen interkulturellen Ansatz, Partizipation gegen Selbstorganisation, Dolmetschen gegen Sprachenlernen,

⁴⁴ vgl. auch Kapitel 2.2.1.2

Spezialdienste gegen Regeldienste auszuspielen. Nur eine Vielfalt von Methoden wird den unterschiedlichen Problemlagen der heterogenen Klientenpopulation gerecht werden können" (Kühne 1999: 47).

Ausgehend von diesen Überlegungen kann abgeleitet werden, dass aus integrationspolitischer Sicht alle Institutionen, die (unter anderem) mit MigrantInnen zu tun haben, transkulturell kompetent sein sollten.

Wie in Kapitel 3.2.2.1 aufgezeigt wurde, führen Selbstreflexion, und davon ausgehend die Auseinandersetzung und Interpretation von Lebenssituationen im Migrationskontext zu ‚transkultureller Empathie‘ und damit zu gegenseitigem Verständnis in der transkulturellen Interaktion. Dieser Veränderungsprozess der PraktikerInnen auf der operativen Ebene muss jedoch mit einer strukturellen Veränderung der Institution verknüpft werden. Damit wird verhindert, dass die Aneignung transkultureller Kompetenz nicht punktuell und personenbezogen bleibt, sondern nachhaltig und langfristig in der Organisation umgesetzt wird (Domenig 2001a: 151-153).

3.2.2.2 Transkulturelle Organisationsentwicklung

Im Folgenden werden Empfehlungen von Domenig (2001a: 153-156) vorgestellt, die zu einem transkulturellen Wandel der Institution – und damit einhergehend zu einer Verbesserung des Zugangs für MigrantInnen – führt. Dabei sollten eine Sensibilisierung der PraktikerInnen wie auch der Leitungsverantwortlichen Hand in Hand gehen. Nur so können die Voraussetzungen geschaffen werden, dass transkulturelle Kompetenz auf allen Ebenen unterstützt und gefördert wird. Die von Domenig ausgearbeiteten Empfehlungen werden hier mit der Situation in der Luzerner kantonalen Verwaltung verglichen. Es wird aufgezeigt, was unternommen werden müsste, um den Zugang von MigrantInnen zum öffentlichen Dienst zu erleichtern.

Schaffen eines Verantwortungsbereiches ‚Migration‘ auf Leitungsebene

Da transkultureller Wandel auf allen Stufen und in allen Bereichen einer Unternehmung umgesetzt werden muss, ist die Schaffung einer zentralen Stelle notwendig. Sie ermöglicht die Koordination und Optimierung der einzelnen Bestrebungen und die Nutzung allfälliger Synergien. Dies ist in der kantonalen Verwaltung in Luzern mit der Stelle des Integrationsbeauftragten bereits geschehen. Damit dieser seine vielfältigen Aufgaben effizient bewältigen kann, sollte diese Stelle jedoch unbedingt ausgebaut werden.

Anlaufstelle für migrationsspezifische Fragen

Für die in direktem Kontakt mit MigrantInnen stehenden Mitarbeitenden ist es wichtig, dass eine Ansprechperson vorhanden ist, welche sie in konkreten Situationen kompetent beraten kann. Diese Stelle sollte ausserdem Grundlagen erarbeiten und als Informationsdrehscheibe dienen. Auch diese Aufgaben werden in der kantonalen Verwaltung zur Zeit vom Integrationsbeauftragten im Rahmen seiner Möglichkeiten wahr genommen. Zudem kann die FABIA partiell, im Rahmen ihrer Leistungsaufträge, beratend wirken. Die Abgrenzung zwischen den Aufgaben der FABIA und der Regelversorgung (zum Beispiel Sozialämter) sowie denen des Integrationsbeauftragten sollte klarer definiert werden. Dies hängt stark davon ab, wie viele

Ressourcen die Luzerner Regierung der Koordinationsstelle für Ausländerfragen und Integrationspolitik zuspricht. Je nachdem müssen Prioritäten gesetzt und Leistungsaufträge an Drittstellen vergeben werden. Dabei sollte beachtet werden, dass von Seiten der Gemeinden bereits die Forderung nach einem ‚Kompetenzzentrum Integration‘ auf Kantonsebene gestellt wurde. Diese Forderung entspricht derjenigen Domenigs nach einer Anlaufsstelle für migrationspezifische Fragen. Diese Idee sollte weiter verfolgt werden.

Anstellung von MitarbeiterInnen mit Migrationshintergrund

MigrantInnen sollten vermehrt als MitarbeiterInnen angestellt werden. Ein ressourcenorientierter Blick auf ihre spezifischen Fähigkeiten (transkulturelle Kompetenz durch ihre eigene Migrationsgeschichte) wäre aus integrationspolitischer Sicht angemessen. Dies fördert nicht nur die transkulturelle Kompetenz in der Interaktion mit NutzerInnen, sondern auch die Teamentwicklung.⁴⁵ Auch Gaitanides (1999: 41) streicht die Bedeutung von Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund hervor. Einerseits betont er die Fähigkeit von MigrantInnen, sich in der Muttersprache mit NutzerInnen verständigen zu können. Andererseits unterstreicht er daneben auch die ‚Türöffnerfunktion‘ derselben: Es erfolgt von Seiten der NutzerInnen mit Migrationserfahrung "eine positive Zuschreibung auf Grund des geteilten Migrationsschicksals und des gemeinsamen Minderheitenstatus. Von ihnen nimmt man eher an, dass sie sich in die spezifische gesellschaftliche Lage versetzen können, weniger Vorurteile haben und eher Partei für sie ergreifen. Während den deutschen Mitarbeitern häufig Vorurteile und Parteilichkeit für die Positionen der Mehrheitsgesellschaft unterstellt werden. Dieser Zuschreibungsprozess erklärt auch, warum die Einstellung einer Migrantin oder eines Migranten auch ein Türöffnereffekt für Migranten anderer ethnischer Herkunft haben kann" (Gaitanides 1999: 41). Dabei darf nicht der Fehler gemacht werden, dass unqualifizierte MigrantInnen in der Hoffnung angestellt werden, ihre transkulturellen Fähigkeiten würden eventuelle mangelnde fachliche Qualifikationen kompensieren. Auch haben MigrantInnen nicht automatisch transkulturelle Kompetenzen durch ihre Biografie erworben. Obwohl ihre Voraussetzungen günstiger sind, müssen auch sie die Herausforderung transkulturellen Arbeitens immer wieder neu in Angriff nehmen (ebd.: 44). Wie die Ergebnisse in Kapitel 2.2.1.2 zeigen, arbeiten in der kantonalen Verwaltung nur wenig MigrantInnen. Die spezifischen Fähigkeiten von MigrantInnen werden kaum als zusätzliche Qualifikation gewertet. Eine Förderung der Anstellung von MigrantInnen in allen Bereichen und auf allen Hierarchiestufen setzt Zeichen und bewirkt, dass sich die Migrationsbevölkerung besser mit ‚ihrer Verwaltung‘ identifizieren kann. Der Spielraum, den das Personalgesetz in dieser Beziehung offen lässt, sollte zu Gunsten von potentiellen MitarbeiterInnen mit Migrationshintergrund genutzt werden. Es ist anzustreben, dass sich die Zusammensetzung der Bevölkerung in der öffentlichen Verwaltung spiegelt.

Aufbau eines professionellen Dolmetscherdienstes

Um die Kommunikation auch mit MigrantInnen ohne beziehungsweise mit wenig Kenntnissen der deutschen Sprache zu gewährleisten, sollte ein professioneller Dolmetscherdienst aufgebaut werden. Denn in Kapitel 2.2.2.1 konnte gezeigt werden, dass mangelnde Verständigung eine

⁴⁵ siehe dazu auch Kapitel 2.2.1.2

grosse Barriere für den Zugang zu sozialen Einrichtungen ist. Dabei ist es wichtig, auch die Frage der Finanzierung zu klären und diese nicht den NutzerInnen aufzulasten. Es ist zu beachten, dass der Einsatz von DolmetscherInnen der Gesprächssituation angepasst wird. Für einfache Handlungsanleitungen und Mitteilungen sind in der Regel keine DolmetscherInnen nötig. Hilfe leisten in solchen Fällen auch übersetzte schriftliche Informationen in den wichtigsten Fremdsprachen. In Gesprächssituationen hingegen, die komplexe Sachverhalte beinhalten, sollten ausgebildete DolmetscherInnen hinzugezogen werden können. Diese nehmen nicht nur eine wortwörtliche Übersetzung vor, sondern können auch weitere Zusammenhänge in beiden Lebenswelten vermitteln (Stucker 2001: 186-188). In Luzern stehen bereits heute Dolmetscherpools zur Verfügung, die je nach Situation geeignete DolmetscherInnen vermitteln können. Es sind zur Zeit Bestrebungen im Gange, diese verschiedenen Pools miteinander zu verknüpfen und eine gewisse Einheitlichkeit und Transparenz bezüglich Ausbildungsstandards und Finanzierungsfragen – zumindest auf dem Platz Luzern – zustande zu bringen. Wenn dieser Pool zuverlässig funktioniert, sollte auch von kantonalen Stellen darauf zurückgegriffen werden. Im Moment ist es jedoch so, dass einzelne Ämter, die oft Dolmetscherdienste in Anspruch nehmen, eigene Dolmetscherlisten haben. Die betroffenen Stellen sollten zudem im Umgang mit Dolmetscherdiensten sensibilisiert werden und deren Nutzen erkennen lernen. Die in Kapitel 2.2.2.1 dargestellten Ergebnisse lassen darauf schliessen, dass die vorhandenen Angebote im Moment nur punktuell bekannt sind und entsprechend selten genutzt werden.

Migrationsspezifische Anpassung von Leitbildern oder ähnlichen Grundlagenpapieren

Leitbilder und andere Grundlagenpapiere sollten migrationspezifisch angepasst werden. Um der Institution verbindliche Grundlagen zu geben, sollten durchaus auch konkrete Anliegen für eine transkulturelle Kompetenzförderung formuliert werden. Indem sich der Luzerner Regierungsrat ein Leitbild für die Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons gegeben hat, sind die Grundsteine für ein transkulturelles Arbeiten in der öffentlichen Verwaltung gelegt. Denn bereits im Kapitel ‚Grundlagen und das Ziel unserer Politik‘ wird ausformuliert, dass „[a]bgesehen von der Grundversorgung der gleichberechtigte Zugang zu den Bildungsmöglichkeiten und zur Erwerbsarbeit Priorität haben [muss]“ (Regierungsrat des Kantons Luzern 2000: 19). Da das kantonale Integrationsleitbild aber abstrakt formuliert ist, müssen konkrete Umsetzungsschritte geplant und die transkulturelle Organisationsentwicklung von den einzelnen Dienststellen verbindlich ausformuliert werden.

Strukturelle und organisatorische Abläufe

Organisatorische Abläufe sollten daraufhin geprüft werden, ob sie mit den Bedürfnissen von MigrantInnen kompatibel sind. Dies sollte auf allen hierarchischen Stufen und in allen betroffenen Bereichen (zum Beispiel Ämtern, Dienststellen etc.) untersucht werden. Die Interviews mit VertreterInnen der kantonalen Verwaltung haben gezeigt, dass die einzelnen Dienste und Ämter unterschiedlich stark auf die Bedürfnisse von MigrantInnen sensibilisiert sind. Bei vielen Stellen muss zuerst Überzeugungsarbeit geleistet werden. Andere sind offen für transkulturelle Neuerungen und brauchen Unterstützung in der migrationspezifischen Umstrukturierung ihrer Abläufe.

Bereitstellen von finanziellen, personellen und fachspezifischen Ressourcen

In einer ersten Phase der transkulturellen Organisationsentwicklung sind entsprechende Ressourcen von Nöten, zum Beispiel in Form von Zeit, Personal und Know-how. Diese Kosten können jedoch langfristig wieder eingespart werden, da transkulturelle Kompetenz viele ‚Leerläufe‘ verhindert und die Interaktion mit MigrantInnen optimiert, indem Massnahmen wirkungsvoller und zeitsparender durchgeführt werden können. Wie weit die Luzerner Regierung bereit ist, sich eine transkulturelle Öffnung etwas kosten zu lassen, ist zum jetzigen Zeitpunkt schwer abzuschätzen. Einerseits herrscht auch in Luzern ein immenser Spardruck, andererseits hat die Diskussion im Grossen Rat anfangs 2002 über die kantonale Integrationspolitik gezeigt, dass deren grundsätzliche Anliegen nicht in Frage gestellt werden. Es ist daneben hervorzuheben, dass viele kleine Schritte hin zu einer transkulturellen Öffnung der Verwaltung kostenneutral geschehen können. Es ist in erster Linie ein Umdenkungsprozess, der im Kopf jedes/r Einzelnen geschehen muss. Die Interviews mit den VertreterInnen der öffentlichen Verwaltung zumindest haben gezeigt, dass grundsätzlich eine Offenheit für Veränderungen hin zu einem transkulturellen Wandel herrscht. Es braucht jedoch Hilfestellung und Motivation von aussen. Vieles kann mit relativ wenig Aufwand bewerkstelligt werden: Weiterbildungsangebote beispielsweise können ohne grosse zusätzliche Kosten angepasst werden. Es kostet auch nichts, wenn die nächste frei werdende Stelle mit einer Person mit Migrationshintergrund besetzt wird (Gaitanides 1999: 45).

Abteilungsübergreifende Fachgruppen

Eine interne Fachgruppe ermöglicht gerade in der Aufbauphase der transkulturellen Organisationsentwicklung den Wissenstransfer und die kohärente Umsetzung der Massnahmen. Momentan wird unter anderem die kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik für diese Aufgabe genutzt, da viele VertreterInnen aus der Verwaltung in diesem Gremium einsitzen. Wie in Kapitel 3.1.4.1 angesprochen, wäre meiner Meinung nach eine stärkere Trennung der Aufgaben der kantonalen Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik von denjenigen der verwaltungsinternen Stellen sinnvoll. Die bereits geplante interdepartementale Arbeitsgruppe könnte die Aufgaben einer verwaltungsinternen Fachgruppe in der Luzerner Kantonalverwaltung übernehmen. Als Vorbild kann das System der Stadt Bern genommen werden. Dort existieren ein verwaltungsinternes Gremium sowie eine externe Expertenkommission. Die beiden Gremien arbeiten unabhängig voneinander, es gibt aber eine thematische Vernetzung zwischen ihnen, die durch die Integrationsbeauftragte gewährleistet wird (Gerda Hauck: Interview vom 4.2.03).

Zusammenarbeit und Vernetzung innerhalb der Institution und mit externen Einrichtungen

Die Vernetzung der Institutionen mit Fachstellen und -personen wie auch mit Schlüsselpersonen und Organisationen aus der Migrationsbevölkerung kann eine effiziente Nutzung von Synergien und gemeinsamen Ressourcen bewirken. Informationsaustausch und kohärente Massnahmen sind nur zwei Beispiele dafür. Im Kanton Luzern existieren bereits einige Gremien (zum Beispiel Fachgruppe Integration, Fachgruppe Migration und Gesundheit) und Gefässe (Plattform und Blickpunkt Integration, Vernetzung mit den MigrantInnenorganisationen), die eine breite

Vernetzung aller im Integrationsbereich Tätigen ermöglichen. Diese werden vornehmlich vom kantonalen Integrationsdelegierten geleitet und vorangetrieben. Für die einzelnen Dienststellen der öffentlichen Verwaltung wäre ein besserer Einbezug in diese Vernetzungstätigkeit wünschenswert, damit ein direkter Austausch unter den PraktikerInnen ermöglicht würde.

Zusammenarbeit mit und Förderung von Wissenschaft und Forschung

Die Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung ermöglicht zukunftsgerichtete, den neusten Erkenntnissen angepasste Massnahmen und Konzepte für die Praxis. Umgekehrt kann die Praxis der Forschung Hinweise geben, wo Lücken und weitere Fragestellungen bestehen. Eine fruchtbare Zusammenarbeit ist deshalb von grossem Wert. Durch die Arbeit des kantonalen Integrationsbeauftragten und dessen Vernetzung mit der Wissenschaft ist in Luzern eine gute Basis für diese Empfehlung Domenigs vorhanden. Als Beispiel kann die vorliegende Forschungsarbeit dienen, die einerseits Erkenntnisse aus der Theorie für die Praxis bringen soll und andererseits – durch die Forschungstätigkeit im ‚Feld Luzern‘ – auch Daten in die Theorie zurück speisen kann. Die sich im Umbruch befindende und zum Teil noch junge Hochschullandschaft in Luzern bietet sicher weitere Möglichkeiten einer Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis.

Entwicklung von migrationspezifisch angepassten Informationsträgern

Nicht überall und immer ist es möglich, Kommunikationsprobleme mit DolmetscherInnen zu überbrücken. Auch gibt es viele Informationen, die standardisiert sind und somit effizienter mit schriftlich übersetzten Informationsbroschüren, Mitteilungsblättern oder ähnlichem kommuniziert werden. Dies fördert zudem die umfassende Information von MigrantInnen. Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass diese Informationen „die spezifischen Lebenswelten und symbolischen Bedeutungszusammenhänge von MigrantInnen berücksichtigen“ (Domenig 2001a: 155). Wichtig dabei ist, dass gängige Informationskanäle wie die Medien oder auch das Wissen durch die Sozialisation in der Schweiz bei Zugewanderten oft versagen. Deshalb sind kreative Ideen gefragt, wie Informationen adressatengerecht vermittelt werden.

Die Interviews der vorliegenden Untersuchung haben gezeigt, dass sich die befragten MigrantInnen selbst als schlecht über die Angebote der sozialen Regelversorgung informiert bezeichnen. Weiter kann aus den Fragebogenergebnissen abgeleitet werden, dass Informationen in Fremdsprachen – gerade in der öffentlichen Verwaltung – nur sehr punktuell vorhanden sind.⁴⁶ Beides zeigt auf, dass hier ein grosser Handlungsbedarf besteht. Einerseits sollten genügend Ressourcen bereitgestellt werden, um die fremdsprachige Bevölkerung zu informieren. Andererseits sollten die einzelnen Dienststellen darauf sensibilisiert werden, welche spezifischen Bedürfnisse MigrantInnen bezüglich Informationskanälen haben. Auch in diesem Bereich wäre ein umfassender Erfahrungstransfer von externen Fachstellen wünschenswert. Eine verstärkte Zusammenarbeit mit den MigrantInnenorganisationen ist nahe liegend.

⁴⁶ vgl. Kapitel 2.2.2

Weiterbildung

Um MitarbeiterInnen für migrationsspezifische Anliegen zu sensibilisieren und die entsprechenden Konzepte in der Basis zu verankern sowie Massnahmen umzusetzen, sind Weiterbildungsmassnahmen nötig. Diese sollten abteilungsübergreifend sein. Parallel dazu sollten aber auch abteilungsinterne beziehungsweise teamorientierte Fortbildungen und Informationen stattfinden, die den einzelnen Dienststellen angepasst sind. Denn wenn sich nur einzelne PraktikerInnen in migrationsspezifischen Themen weiterbilden, ist es für diese meist schwierig, das neu erworbene Wissen in der Praxis umzusetzen. Teamorientierte Weiterbildungen ermöglichen es hingegen, gemeinsame Prozesse in Gang zu setzen, zu reflektieren und davon ausgehend feste Abläufe zu hinterfragen. Ausserdem können Probleme des Arbeitsalltags besprochen werden, was ein praxis- und lösungsorientiertes Vorgehen bewirkt. In der Luzerner kantonalen Verwaltung wurden in den letzten zwei Jahren bereits Weiterbildungen zu migrationsspezifischen Themen angeboten. In einzelnen Ämtern und Dienststellen wurden auch interne Fortbildungen durchgeführt. Um einen transkulturellen Wandlungsprozess in der ganzen Verwaltung in Gang zu setzen, müssen diese Massnahmen verstärkt und koordiniert werden. Es wäre meiner Meinung nach sinnvoll, Führungspersonal und MitarbeiterInnen, die in direktem Kontakt zu MigrantInnen stehen (zum Beispiel Schalterpersonal, PolizistInnen), getrennt voneinander weiter zu bilden, da je nach Aufgabengebiet unterschiedliche Kompetenzen gefragt und verschiedene Themen wichtig sind. Ein besonderes Augenmerk ist darauf zu legen, dass Fortbildungsangebote zu transkulturellen Themen oft nur schwach nachgefragt werden. Dies kann seine Ursache darin haben, dass viele betroffene MitarbeiterInnen den Eindruck haben, sie seien den Anforderungen transkulturellen Arbeitens ohne zusätzliche Schulung gewachsen. Andere wiederum bagatellisieren die Problematik. Gaitanides (1999: 44) konnte aufzeigen, dass die Nachfrage nach entsprechenden Schulungsangeboten merklich zunimmt, wenn die Leitungsebene dem Erwerb von transkulturellen Kompetenzen hohe Priorität einräumt. Ausserdem schlägt er vor, in den Weiterbildungen auf die Praxisreflexion zu fokussieren, beziehungsweise das Ziel der Verbesserung der Dienstleistung hervorzuheben, „anstatt Vorurteile und Diskriminierung direkt und plakativ zu thematisieren und dadurch die Abwehr der MitarbeiterInnen zu provozieren“ (Gaitanides 1999: 44). *Dabei darf selbstverständlich die Selbstreflexion nicht zu kurz kommen.*

In der vorliegenden Untersuchung konnte aufgezeigt werden, dass MigrantInnen spezifische Zugangsbarrieren zu sozialen Einrichtungen haben. Diese bewirken, dass die Institutionen der Regelversorgung im Aufenthaltsland durch Zugewanderte unterdurchschnittlich genutzt werden. Ausgehend von einem Kulturkonzept, das nicht die ethnospezifischen Merkmale der MigrantInnen sondern ihre hybriden Identitäten hervorstreicht, wurde das Konzept der transkulturellen Kompetenz von Domenig (2001a, 2001b) vorgestellt. Dieses stützt sich auf eine Erfahrung, die allen MigrantInnen gemeinsam ist: die Migrationserfahrung. Transkulturelle Kompetenz sollte PraktikerInnen, zum Beispiel Angestellte im öffentlichen Dienst, dazu befähigen, im Migrationskontext adäquate Interaktionsformen zu finden. Damit diese Fähigkeit nicht auf der individuellen Ebene der einzelnen PraktikerInnen bleibt, wurde das Konzept auf die institutionelle Ebene ausgeweitet: Die transkulturelle Organisationsentwicklung sollte es den Einrichtungen der sozialen Regelversorgung ermöglichen, Zugangsbarrieren für MigrantInnen –

als NutzerInnen wie auch als potentielle MitarbeiterInnen – abzubauen und somit deren Partizipation im sozio-ökonomischen Bereich zu verbessern.

Das Strategiepapier Kommunikation und Information der kantonalen Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik greift schon viele Möglichkeiten auf, die in Richtung eines transkulturellen Wandels der Institutionen weisen (Kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik 2001b). Weitere Möglichkeiten wurden in diesem Teil vorgestellt.

4 Fazit und Handlungsvorschläge

Im Analyse-Teil wurden die Ergebnisse aus Teil 2 mit theoretischen Grundlagen verknüpft und in einen weiteren Kontext eingebettet. Daraus werden nun in einem abschliessenden Kapitel Handlungsvorschläge abgeleitet, die den spezifischen Umständen im Kanton Luzern angepasst sind. Die folgenden Überlegungen sollten in Bezug auf alle nachstehenden Handlungsvorschläge im Auge behalten werden:

- Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie findet im alltäglichen Leben jedes Einzelnen statt und ist ein ständiger Prozess. Sie kann nicht an ein Gemeinwesen, sei es die kantonale oder eine kommunale Verwaltung, delegiert werden. Integrationsförderung ist eine Aufgabe, die bereits heute zu einem grossen Teil durch Freiwilligenarbeit geleistet wird. Die öffentliche Verwaltung kann und soll diese nicht ersetzen, sie kann sie jedoch fördern und unterstützen.
- Integration ist ein vielschichtiger Prozess, der von unterschiedlichsten AkteurInnen getragen wird: Privaten, Fachstellen, Politik, Verwaltung, Wirtschaft etc. Aufgrund der Anlage dieser Forschungsarbeit richten sich die nachstehenden Handlungsvorschläge zwar vorwiegend an die öffentliche Verwaltung, für eine nachhaltige Umsetzung müssen sie jedoch von den übrigen AkteurInnen mitgetragen und -vorangetrieben werden.
- Ein grosser Teil der Integrationspolitik hat präventiven Charakter, denn Integration hat zum Ziel, soziale Missstände durch Desintegration zu verhindern. Da politische Akzeptanz (und damit das Bereitstellen von Ressourcen) in vielen Fällen erst erreicht werden kann, um soziale Missstände zu beheben, ist eine grundlegende, differenzierte Informationspolitik eine wichtige Voraussetzung für jede integrationspolitische Massnahme.
- Oft sind es nicht formelle Barrieren, die MigrantInnen von der Partizipation (zum Beispiel Einsitz in Kommissionen, Nutzung öffentlicher Dienste) abhalten. Es sind in vielen Fällen informelle und damit häufig versteckte Schranken, die aufgedeckt und angegangen werden müssen.
- Es ist wichtig, dass das vom Kanton und den in der Integrationsförderung führenden Gemeinden erarbeitete Wissen und die gemachten Erfahrungen nicht bei diesen verbleiben, sondern auch in die anderen Gemeinwesen weitergetragen werden. Es muss dabei darauf geachtet werden, dass auch Gemeinden sensibilisiert werden, die bis jetzt nicht mit dem Integrationsbeauftragten in Kontakt waren.

4.1 Politisch-rechtliche Partizipation

In den Interviews mit VertreterInnen der MigrantInnenorganisationen konnte festgestellt werden, dass sich diese mehrheitlich eine stärkere politische Stimme wünschen – zumindest für MigrantInnen, die seit einer gewissen Zeit in der Schweiz leben (siehe Kapitel 2.1.2). Die politischen Rechte im engeren Sinn sind in der Schweiz wie auch im Kanton Luzern an die Staatszugehörigkeit gebunden. Diese wird nach dem Prinzip des jus sanguinis vergeben, weshalb

in diesem Staatsbürgerschaftsmodell die Einbürgerung eine Ausnahme darstellt. Dies hat zur Folge, dass das Einbürgerungsverfahren im Kanton Luzern langwierig, kostspielig und in vielen Bereichen nicht transparent oder sogar willkürlich ist (siehe Kapitel 2.1.3).

Wie in Kapitel 2.1.1 dargestellt wurde, steht es den Kantonen frei, auf ihrem Territorium das Prinzip des jus soli – in Form des Ausländerstimmrechts – einzuführen. In einigen Kantonen wurde von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Dies wäre – nebst der Vereinfachung des Einbürgerungsverfahrens – eine alternative Form der Verbesserung der politischen Partizipation von MigrantInnen. Ich habe in Kapitel 3.1.3.1 dargelegt, dass diese Option meiner Meinung nach im Rahmen der Totalrevision der Luzerner Staatsverfassung angestrebt werden sollte. Neben diesen Möglichkeiten stehen AusländerInnen genauso wie Schweizer BürgerInnen bereits heute politische Rechte im weiteren Sinn (zum Beispiel Petitionsrecht, Versammlungsfreiheit) zu. MigrantInnenorganisationen beispielsweise könnten also in diesem Rahmen politisch aktiv werden. In Kapitel 2.1.5 wurde gezeigt, dass dies von den MigrantInnenorganisationen zur Zeit nur selten getan wird. Ausser der Förderung der politischen Aktivitäten der MigrantInnenorganisationen könnte ein verstärkter Einbezug von MigrantInnen in politische Gremien und Parteien deren politisch-rechtliche Partizipation fördern.

Ausgehend von diesen Überlegungen ergeben sich folgende Handlungsvorschläge zur Verbesserung der politisch-rechtlichen Partizipation von MigrantInnen:

Einführung des Ausländerstimmrechts mit der Revision der Staatsverfassung

- Grundlage für die Einführung des Ausländerstimmrechts ist die Sensibilisierung der Öffentlichkeit (Öffentlichkeitsarbeit durch Medien (evtl. Kampagnen), Diskussionsforen etc.). Dabei wäre es angezeigt, möglichst viele MigrantInnen und ihre Selbstorganisationen in den politischen Diskussionsprozess einzubeziehen. Die bereits gemachten Erfahrungen anderer Kantone sollten dabei berücksichtigt werden.
- Parallel dazu sollten die Behörden sensibilisiert werden (Lobbying im Grossen Rat, Information des Regierungsrates und der Parteien, Stellungnahme der kantonalen Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik). Auch dabei sollten möglichst viele MigrantInnen und ihre Selbstorganisationen einbezogen werden.

Vereinfachung der Einbürgerung

- Eine Untersuchung der Abläufe im Einbürgerungsverfahren auf kantonaler Ebene würde ermöglichen, dass Vereinfachungsmassnahmen ergriffen und eine Verbesserung der Transparenz erreicht werden könnte (gemäss Kapitel 3.1.3.2).
- Im Sinne eines Kompetenzzentrums sollte die Koordinationsstelle für Ausländerfragen und Integrationspolitik (oder eine andere Stelle) ‚Best Practice‘-Vorschläge für die Gemeinden erarbeiten (Sensibilisieren, was man fordern darf und was nicht).
- Für die Einbürgerungswilligen müssen Möglichkeiten geschaffen werden, sich das geforderte Wissen (Staatsbürgerkunde/Deutschkurse) aneignen zu können.

Förderung von MigrantInnen in bestehenden Kommissionen

- In der kantonalen Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik sollten mehr MigrantInnen einsitzen. Eventuell ist der Anteil der Personen aus der Verwaltung zu verringern. Die Sitzungen der Kommission sollten nicht zu stark durch gegenseitigen Informationsaustausch, sondern viel mehr mit ‚strategischen Traktanden‘ belegt sein.
- Der kantonale Integrationsbeauftragte sollte den Auftrag erhalten, dafür zu sorgen, dass vermehrt Personen mit Migrationshintergrund in den übrigen regierungsrätlichen Kommissionen mitwirken.
- MigrantInnen sollten dazu befähigt werden, bei Kommissionsarbeit mitzuwirken. Dazu ist eine grundlegende Wissensvermittlung über das politische System in der Schweiz notwendig (Empowerment).

Weitere Unterstützung der Migrantorganisationen

- Der Vernetzungsprozess der Luzerner Migrantorganisationen sollte weiterhin unterstützt werden. Dabei ist es wichtig, die (politischen und finanziellen) Möglichkeiten und Grenzen von Anfang an klar darzulegen.
- Die Migrantorganisationen sollten vermehrt als Informationsdrehscheibe genutzt werden.
- Die Migrantorganisationen sollten verstärkt dazu befähigt werden, Projekte durchzuführen, die im Rahmen des Integrationskredites gefördert werden.
- Die Migrantorganisationen sollten dazu genutzt werden, Schlüsselpersonen für politische Arbeit zu rekrutieren (zum Beispiel für Ausländerstimmrecht-Lobbying, Kommissionsarbeit).

4.2 Zugang zu sozialen Einrichtungen

In Kapitel 2.2 konnte gezeigt werden, dass MigrantInnen als NutzerInnen wie auch als MitarbeiterInnen von sozialen Einrichtungen untervertreten sind. Ursachen dafür wurden in den Interviews mit VertreterInnen von Migrantorganisationen ermittelt. Sie nannten vor allem mangelnde Verständigungsmöglichkeiten, schlechte Information über die bestehenden Angebote sowie Vorurteile als Zugangsbarrieren. In diesem Kapitel konnte ebenfalls gezeigt werden, dass die sozialen Einrichtungen nur in begrenztem Mass für die spezifischen Bedürfnisse und Zugangshindernisse von MigrantInnen sensibilisiert sind und dementsprechend nur punktuell Massnahmen ergriffen haben, um diesen Umstand zu verbessern. Im Kapitel 3.2.2 habe ich dargestellt, dass transkulturelle Kompetenzen der PraktikerInnen und damit einhergehend ein transkultureller Wandel der Einrichtungen, die spezifischen Zugangsbarrieren für MigrantInnen abbauen. Ein wichtiger Schritt wäre die vermehrte Anstellung von PraktikerInnen mit Migrationshintergrund. Es wäre wünschenswert, dass sich die Zusammensetzung der Bevölkerung in der öffentlichen Verwaltung spiegelt.

Ausgehend von diesen Überlegungen ergeben sich folgende Handlungsvorschläge zur Verbesserung des Zugangs von MigrantInnen zu sozialen Einrichtungen (inkl. Schulen):

Transkultureller Wandel der öffentlichen Dienste:

- Um einen transkulturellen Wandel der öffentlichen Dienste in Gang zu setzen, müsste die Koordinationsstelle zu einem ‚Kompetenzzentrum‘ ausgebaut werden. So würde neben der kantonalen Organisationsentwicklung auch Grundlagenarbeit zu Handen der Gemeinden ermöglicht. Andernfalls sollte ein Leistungsauftrag zur Beratung der Gemeinden an eine Drittstelle vergeben werden.
- Ein zentrales Anliegen ist die Schaffung einer interdepartementalen Fachgruppe für migrationspezifische Fragen, bestehend aus Integrationsverantwortlichen der einzelnen Departemente und weiteren interessierten Dienststellen. Bezüglich der Auswahl der Mitglieder sollte darauf geachtet werden, dass diese Interesse an migrationspezifischen Fragestellungen haben. Weiter wäre wünschenswert, dass sie hierarchisch auf einer möglichst hohen Ebene angesiedelt sind. Eine thematische Abstimmung und Vernetzung mit der kantonalen Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik, der Interkommunalen Integrationskonferenz sowie weiteren AkteurInnen der Integrationsarbeit ist dabei anzustreben.
- Die einzelnen Dienststellen(-leitungen) sollten auf transkulturelle Kompetenzen (zum Beispiel Anstellung von Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund) sensibilisiert werden durch
 - Zusammenarbeit mit dem Personalamt und Sensibilisierung der entsprechenden Verantwortlichen (Anstellungen/Weiterbildungskonzepte der einzelnen Dienststellen);
 - Einsatz der bereits vorhandenen Kanäle (zum Beispiel die zahlreichen Organe der einzelnen Verwaltungseinheiten, Personalzeitung Taxi);
 - persönliche Kontakte durch die Koordinationsstelle beziehungsweise die Integrationsverantwortlichen der einzelnen Departemente.
- Die DolmetscherInnen-Einsätze sollten ausgeweitet werden. Die Bemühungen, die Einheitlichkeit und Transparenz innerhalb des Kantons Luzern zu verbessern, sind weiter voranzutreiben. Ziel sollte ein einziger Dolmetscherpool sein. Weiter müssen die einzelnen Dienststellen auf den Einsatz von DolmetscherInnen geschult werden. Das DolmetscherInnen-Angebot sollte verstärkt kommuniziert werden.
- Die Entwicklung von migrationspezifisch angepassten Informationsträgern sollte vorangetrieben werden: Die einzelnen Dienststellen müssen darauf sensibilisiert werden, dass vermehrt Basisinformationen in Fremdsprachen übersetzt werden. Für allgemeine Informationen sollte verstärkt und aktiver mit den MigrantInnen zusammengearbeitet werden. Die MigrantInnen (wie übrigens alle BewohnerInnen) müssen aktiver informiert werden, zum Beispiel durch:
 - Begrüssungsveranstaltungen mit KulturvermittlerInnen in den Gemeinden;
 - übersetzte Broschüren mit grundlegenden Informationen für BewohnerInnen des Kantons Luzern, die an alle Neuzuziehenden verschickt werden;

- Raum für informelle Informationsbeschaffung in den Gemeinden.
- Ein Weiterbildungskonzept ‚transkulturelle Kompetenz‘ müsste – in Zusammenarbeit mit dem Personalamt und externen Fachstellen – eingeführt werden. Die Weiterbildungen sollten an verschiedene Dienste, Aufgaben etc. angepasst sein. Sie sollten auch einem weiteren Publikum offen stehen (Gemeindeangestellten, privaten Fachstellen, Lehrpersonen).
- Die Angebote der Regelversorgung müssen mit den niederschweligen (ethnospezifischen) Angeboten koordiniert werden.

5 Interview-, Literatur- und Abkürzungsverzeichnis

5.1 Interviewverzeichnis

VertreterInnen von Luzerner Migrantenorganisationen

Verein	InterviewpartnerInnen	Datum des Interviews
Alliance Française de Lucerne	Véronique de la Motte und Chantal Müller	21. Oktober 2002
Amicale Congo-Suisse, AMICOS	Williams Kalume	16. Oktober 2002
Anglo-Swiss Club	Thomas und Joan Mortier	30. Oktober 2002
Asociación de Inválidos y Pensionistas Españoles	Francisco Castro	18. November 2002
Association Africaine en Suisse Centrale, AAS	Domingos Luneno	24. Oktober 2002
Centro Cultural e Recreativo Portugues	Luis Lopez	13. November 2002
Comitati degli Italiani all'estero, COMITES	Rocco de Luca und Mauro Casini	18. November 2002
Coordinadora de Centros y Asociaciones de la Suiza Central	Milagros Cristobal	19. November 2002
InterkulturAll Partyservice	Theresia Dähler-Tjang	13. November 2002
Internationaler Frauenverein	Trudi Dinkelmann	11. Dezember 2002
Kurdischer Kultur- und Integrationsverein	Gani Turunc	03. Dezember 2002
Mix-culture-club	Hassan Elbaze	28. Oktober 2002
Mujer Latina	Leonor Farine	23. Oktober 2002
Pakistan Swiss Society	Muhammad Tanvir	18. Oktober 2002
Persischer Verein, Hamayesh	Morris Setudegan	15. November 2002
Philippinischer Frauenverein	Elisa Lohr	22. Oktober 2002
Shoqëria, Schweizerisch-Kosovarischer Verein Sursee	Mazllom Nimonaj	02. Dezember 2002
Vanakam/Tamil Mandram	Anton Ponrajah	27. November 2002
Verein der polnischen Organisationen in der Schweiz	Boguslaw Sniegocki	schriftliches Interview Oktober 2002
Vereinigung der islamischen Organisationen im Kanton Luzern, VIOKL	Petrit Alimi	31. Oktober 2002

VertreterInnen von Luzerner Institutionen

Institution	InterviewpartnerInnen	Datum des Interviews
--------------------	------------------------------	-----------------------------

Öffentliche Verwaltung:

Amt für Migration	Max Plüss	09. Januar 2003
Beauftragte für Jugendförderung	Ursi Müller	06. Februar 2003
Berufsinformationszentrum, BIZ	Herbert Portmann	16. Dezember 2002
Kantonale Stelle für Gesundheitsförderung	Claudia Burkhard Guidali	19. Dezember 2002
Kantonales Arbeitsamt	Charly Gmür	17. Dezember 2002
Kantonales Personalamt	Markus Limacher	10. Januar 2003
Kantonales Sozialamt	Raymond Caduff	22. Januar 2003
Kantonspolizei	Harry Wessner	20. Dezember 2002
Koordinationsstelle Rechtsextremismus	Peter Emmenegger	16. Januar 2003
Luzerner Interventionsprojekt gegen häusliche Gewalt, LIP	Rita Gettkowski	09. Januar 2003
SchulabgängerInnen ohne Stelle, SOS	Simon Zysset	12. Dezember 2002

Privatrechtliche Institutionen

Caritas Luzern	Werner Riedweg	05. Februar 2003
FABIA, Fachstelle für die Beratung und Integration von AusländerInnen	Verena Wicki	13. Februar 2003
Migrationszentrum Co-opera, Schweizerisches Arbeiterhilfswerk	Monika Hauri und Emina Kovacevic	13. Februar 2003

Weitere Fachpersonen

Institution	InterviewpartnerInnen	Datum des Interviews
Abteilung Migration/Integration des Kantons Basel-Stadt	Rebekka Ehret	29. Januar 2003
Bureau lausannois pour les immigrés	Oliver Freeman	13. März 2003
Fachstelle für interkulturelle Fragen der Stadt Zürich	Johanna Tremp	17. Februar 2003
Forum für die Integration der MigrantInnen	Claudio Micheloni	22. April 2003
Koordinationsstelle für Integration der Stadt Bern	Gerda Hauck-Hieronimi	04. Februar 2003

5.2 Literaturverzeichnis

Literatur

- Achermann, Christin und Stefanie Gass 2001: StaatsbürgerInnen werden SchweizerInnen machen. Die Staatsbürgerschaft als Möglichkeit gesellschaftlicher Inklusion. Eine empirische Studie zum Einbürgerungsverfahren in der Stadt Basel. (Unveröffentlichtes Manuskript). Institut für Ethnologie der Universität Bern, Lizentiatsarbeit.
- Anderson, Benedict 1996: Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines erfolgreichen Konzepts. Frankfurt etc.: Campus Verlag. (Original: *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: 1983).
- Behr, Hartmut und Siegmund Schmidt (Hg.) 2001: Multikulturelle Demokratien im Vergleich. Institutionen als Regulativ kultureller Vielfalt? Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bolzmann, Claudio, Rosita Fibbi und Marie Vial 2003: Was ist aus ihnen geworden? Der Integrationsprozess der jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund. In: Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi und Werner Haug (Hg.): *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms "Migration und interkulturelle Beziehungen"*. Zürich: Seismo. 453-480.
- Breidenbach, Joana und Pal Niri 2001: Interkulturelle Kompetenz als Business. *Organisationsentwicklung* 20 (4): 70-76.
- Büttner, Christian und Berthold Meyer (Hg.) 2001: Integration durch Partizipation. "Ausländische Mitbürger" in demokratischen Gesellschaften (Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung 35). Frankfurt etc.: Campus.
- Cattacin, Sandro und Bülent Kaya 2001: Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse. Enquête dans le cadre de l'étude mandatée par le PNR 39 "L'histoire de la migration et de l'intégration en Suisse" (Discussion Paper 11). Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations.
- Chaudet, Isabelle, Caroline Regamey, Beatriz Rosende Haver und Jean-Pierre Tabin 2003: Lösungsansätze für den Umgang mit sozialen Problemen von Ausländern und Ausländerinnen in der Schweiz. In: Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi und Werner Haug (Hg.): *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms "Migration und interkulturelle Beziehungen"*. Zürich: Seismo. 371-389.
- Cueni, Andreas und Stéphane Fleury 1994: Stimmberechtigte Ausländer. Die Erfahrungen der Kantone Neuenburg und Jura. Bern: Commission nationale suisse pour l'UNESCO.
- de Robien, Gilles 2001: Pourquoi je suis contre les conseils consultatifs. *Migrations Société* 13 (73): 41-42.
- Domenig, Dagmar 2001a: Einführung in die transkulturelle Pflege. In: Domenig, Dagmar (Hg.): *Professionelle Transkulturelle Pflege. Handbuch für Lehre und Praxis in Pflege und Geburtshilfe*. Bern etc.: Hans Huber. 139-158.

- Domenig, Dagmar 2001b: Zur Frage der transkulturellen Kompetenz in der Gesundheitsversorgung. Eine qualitative Studie in der Region Bern zur Suchtproblematik von Drogenabhängigen italienischer Herkunft im Bereich Therapie und Beratung (Unveröffentlichtes Manuskript). Institut für Ethnologie der Universität Bern, Diss.
- Friedrichs, Jürgen 1983: Methoden empirischer Sozialforschung (WV-Studium 28). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gaitanides, Stefan 1999: Zugangsbarrieren von MigrantInnen zu den sozialen und psychosozialen Diensten und Strategien interkultureller Öffnung. *iza: Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit* 1999 (3/4): 41-45.
- Garbaye, Romain 2001: Birmingham: Conventional Politics as the Main Channel for Political Incorporation. In: Rogers, Alisdair und Jean Tillie (Hg.): *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*. Aldershot etc.: Ashgate. 85-106.
- Giugni, Marco und Florence Passy 2003: Staatsbürgerschaftsmodelle und Mobilisierung der Immigranten in der Schweiz und in Frankreich im Hinblick auf politische Gelegenheitsstrukturen. In: Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi und Werner Haug (Hg.): *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms "Migration und interkulturelle Beziehungen"*. Zürich: Seismo. 109-138.
- Gontcharoff, Georges 2001: Les étrangers et la participation à la démocratie locale. *Migrations Société* 13 (73): 23-33.
- Hächler, Monika 2002: Einbürgerung und Identität. Eine empirische Studie über das Einbürgerungsverfahren in der Gemeinde Littau (Unveröffentlichtes Manuskript). Geographisches Institut der Universität Bern, Diplomarbeit.
- Hauser, Alexander 1997: Migration - Integration - Partizipation. Erhebung des Bedarfs und des bereits vorhandenen Angebots von integrationsfördernden Einrichtungen und Leistungen für die im Kanton Basel-Stadt ansässige Migrationsbevölkerung. Basel: Wirtschafts- und Sozialdepartement des Kantons Basel-Stadt.
- Heckel, Claude und Claude Harter 2001: L'expérience de Strasbourg. *Migrations Société* 13 (73): 43-56.
- Heusser, Pierre 2001: Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer (Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 141). Zürich: Schulthess.
- Ireland, Patrick 1994: *The Policy Challenge of Ethnic Diversity. Immigrant Politics in France and Switzerland*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kälin, Walter 1998: Grundrechte in der Einwanderungsgesellschaft. In: Prodolliet, Simone (Hg.): *Blickwechsel. Die multikulturelle Schweiz an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. Luzern: Caritas-Verlag. 37-49.
- Kälin, Walter 2000: Grundrechte im Kulturkonflikt. Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft. Zürich: NZZ-Verlag.

- Kilicgedik, Mehmet 2001: Bielefeld: Politische Partizipation fängt auf der kommunalen Ebene an. In: Büttner, Christian und Berthold Meyer (Hg.): Integration durch Partizipation. "Ausländische Mitbürger" in demokratischen Gesellschaften (Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung 35). Frankfurt etc.: Campus. 61-67.
- Koopmans, Ruud und Paul Statham 2000: Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach. In: Koopmans, Ruud und Paul Statham (Hg.): Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives. Oxford: Oxford University Press. 13-56.
- Koopmans, Ruud und Paul Statham (Hg.) 2000: Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives. Oxford: Oxford University Press.
- Kühne, Klaus 1999: Interkulturelle Öffnung der Regeldienste. *iza: Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit* 1999 (3/4): 46-47.
- Lambert, Pierre-Yves 2001: Les conseils consultatifs communaux des immigrés en Belgique. *Migrations Société* 13 (73): 75-81.
- Poinsot, Marie 2000: Associations de l'immigration et mouvement associatif français. *Migrations Société* 12 (72): 5-54.
- Prodoliet, Simone 1998: Integration heisst Partizipation. Ein Positionspapier der Caritas Schweiz zur Integration von Zugewanderten (Diskussionspapier, Caritas Schweiz 5). Luzern: Caritas-Verlag.
- Prodoliet, Simone 2000: Interkulturelle Kommunikation. Eine Einführung in die Praxis (Diskussionspapier, Caritas Schweiz 9). Luzern: Caritas-Verlag.
- Rogers, Alisdair, Jean Tillie und Steven Vertovec 2001: Introduction: Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities. In: Rogers, Alisdair und Jean Tillie (Hg.): Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities. Aldershot etc.: Ashgate. 1-13.
- Rogers, Alisdair und Jean Tillie (Hg.) 2001: Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities. Aldershot etc.: Ashgate.
- Roth, Klaus und Juliana Roth (o. J.): Interkulturelle Kommunikation. In: Vom interkulturellen zum transkulturellen Arbeiten in Institutionen. Ein Reader zur Übung zusammengestellt von Prof. H.-R. Wicker (Unveröffentlichtes Manuskript). Institut für Ethnologie der Universität Bern.
- Ruiz, Francisco und Georges Assima 2001: La participation politique et sociale des immigrés en Suisse. *Migrations Société* 13 (73): 101-110.
- Schoch, Sabine und Thomas Gass 1996: Perspektiven einer Integrationspolitik in der Stadt Bern. Prozesse sozialer Ausgrenzung in der "multikulturellen" Gesellschaft (Unveröffentlichtes Manuskript). Institut für Ethnologie der Universität Bern, Lizentiatsarbeit.

- Schulte, Axel 2001: Multikulturelle Einwanderungsgesellschaften, Demokratie und Integrationspolitiken in Westeuropa. In: Behr, Hartmut und Siegmund Schmidt (Hg.): Multikulturelle Demokratien im Vergleich. Institutionen als Regulativ kultureller Vielfalt? Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. 136-176.
- Steiner, Pascale und Hans-Rudolf Wicker 2000: Einbürgerung auf der Ebene der Gemeinden. Pilotstudie zum Forschungsprojekt "Diskriminierung und Einbürgerung" durchgeführt vom Institut für Ethnologie, Universität Bern, im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus und mitfinanziert von der Stiftung Bevölkerung, Migration und Umwelt. Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, GS EDI.
- Stolz, Sibylle 1999: Integrationsförderung in Luzern. Schweizerischer Vergleich - Bestandesaufnahme der AkteurInnen in Luzern - Handlungsvorschläge für Luzern (Unveröffentlichtes Manuskript). Institut für Ethnologie der Universität Bern, Lizentiatsarbeit.
- Stuker, Rahel 2001: Professionelles Dolmetschen. In: Domenig, Dagmar (Hg.): Professionelle Transkulturelle Pflege. Handbuch für Lehre und Praxis in Pflege und Geburtshilfe. Bern etc.: Hans Huber. 185-199.
- Testa-Mader, Anita, Nathalie Clerici und Alessandro Degrate 2003: Die ausländische Bevölkerung im Tessin: Psychische Krankheiten und Nutzung der öffentlichen psychiatrischen Einrichtungen. In: Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi und Werner Haug (Hg.): Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms "Migration und interkulturelle Beziehungen". Zürich: Seismo. 531-550.
- Vertovec, Steven 1998: Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities. *International Social Science Journal* 20 (156): 187-199.
- Wicker, Hans-Rudolf 1996a: Von der komplexen Kultur zur kulturellen Komplexität. In: Wicker, Hans-Rudolf, Jean-Luc Alber, Claudio Bolzmann, Rosita Fibbi, Kurt Imhof und Andreas Wimmer (Hg.): Das Fremde in der Gesellschaft: Migration, Ethnizität und Staat. Zürich: Seismo. 373-388.
- Wicker, Hans-Rudolf 1996b: Einleitung. In: Wicker, Hans-Rudolf, Jean-Luc Alber, Claudio Bolzmann, Rosita Fibbi, Kurt Imhof und Andreas Wimmer (Hg.): Das Fremde in der Gesellschaft: Migration, Ethnizität und Staat. Zürich: Seismo. 11-38.
- Wicker, Hans-Rudolf, Jean-Luc Alber, Claudio Bolzmann, Rosita Fibbi, Kurt Imhof und Andreas Wimmer (Hg.) 1996: Das Fremde in der Gesellschaft: Migration, Ethnizität und Staat. Zürich: Seismo.
- Wicker, Hans-Rudolf, Sabine Schoch und Thomas Gass 1996: Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Bern. Bern: Institut für Ethnologie der Universität Bern.
- Wolf, Marc 2001: Mons-en-Baroeul persiste et signe. *Migrations Société* 13 (73): 59-70.

Zimmermann, Patricia 2002: Mitgliederschwund in den politischen Parteien? Sozio-strukturelle Determinanten abnehmender Mitgliederzahlen in politischen Parteien. Zürich: Sociology in Switzerland. <http://socio.ch/movpar/t_pzimmermann.htm#f4>. 9. April 2003.

Materialien

AsylG: Asylgesetz vom 26. Juni 1998. Stand 28. September 1999.

BFA 2000: Schlussbericht Arbeitsgruppe Bürgerrecht. Bern: Bundesamt für Ausländerfragen.

BFA 2001a: Zentrales Ausländerregister 2001. Die Ausländer in der Schweiz. Bestandsergebnisse. Bern: Bundesamt für Ausländerfragen.

BFA 2001b: Zentrales Ausländerregister 2001. Die Ausländer in der Schweiz. Bevölkerungsbewegung; Retrospektive. Bern: Bundesamt für Ausländerfragen.

BFS 2003: Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Bericht 2002. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

BüG CH: Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz). Stand 28. Januar 2003.

BüG LU: Bürgerrechtsgesetz des Kanton Luzern vom 21. November 1994. Stand 1. Mai 2003.

BV: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999. Stand 15. Oktober 2002.

Caritas Luzern (o. J.): Rechtsstellung von Personen im Asyl- und Ausländerbereich.

EJPD 2000: Förderung der Integration von AusländerInnen und Ausländern. Schwerpunktprogramm für die Jahre 2001-2003. Bern: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement.

Kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik 2001a: Stellungnahme zur Beurteilung der Integration von EinbürgerungskandidatInnen vom 12. November 2001.

Kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik 2001b: Strategie für Kommunikation und Integration (Arbeitsgruppe Kommunikation und Information) vom 9. Mai 2001.

Kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik 2003: Jahresbericht 2002 vom 17. Januar 2003.

IMES 2003: Ausländerstatistik 2003. Bern: Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung.

Personalgesetz LU: Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz) vom 26. Juni 2001. Stand 1. Mai 2003.

Regierungsrat des Kantons Luzern 2000: Bericht und Leitbild des Regierungsrates für die Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Luzern.

Regierungsrat des Kantons Luzern 2003: Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die Verlängerung der Frist zur Behandlung der Volksinitiativen ‚Für einheitliche Einbürgerungsverfahren‘ und ‚Für überprüfbare Einbürgerungen‘ vom 11.2.03 (B 159).

Riedo, René 1989: Ausländer in der Gemeinde. Bern: Eidgenössische Kommission für Ausländerprobleme (EKA).

Staatsverfassung LU: Staatsverfassung des Kantons Luzern vom 29. Januar 1875. Stand 1. Mai 2003.

VO Polizeigesetz LU: Verordnung zum Gesetz über die Kantonspolizei vom 3. Juli 1998. Stand 1. Mai 2003.

5.3 Abkürzungsverzeichnis

AMigra	Amt für Migration des Kantons Luzern
EKA	Eidgenössische Ausländerkommission
FABIA	Fachstelle für die Beratung und Integration von AusländerInnen
FIM	Forum für die Integration der MigrantInnen
HSK	Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur
Kapo	Kantonspolizei Luzern

URL: http://www.ethno.unibe.ch/arbeitsblaetter/AB29_Nig.pdf

This is the electronic edition of Raphaela Nigg, "Partizipation der MigrantInnen in Luzern. Eine Untersuchung über Beteiligungsmöglichkeiten von MigrantInnen an politischen Entscheidungsprozessen und über den Zugang zu sozialen Einrichtungen", Arbeitsblatt Nr. 29, Institut für Ethnologie, Universität Bern, Bern 2005

ISBN: 3-906465-29-2

Electronically published April 28, 2005

© Raphaela Nigg und Institut für Ethnologie der Universität Bern. All rights reserved.

This text may be copied freely and distributed either electronically or in printed form under the following conditions. You may not copy or distribute it in any other fashion without express written permission from me or the Institut für Ethnologie. Otherwise I encourage you to share this work widely and to link freely to it.

Conditions

You keep this copyright notice and list of conditions with any copy you make of the text.

You keep the preface and all chapters intact.

You do not charge money for the text or for access to reading or copying it.

That is, you may not include it in any collection, compendium, database, ftp site, CD ROM, etc. which requires payment or any world wide web site which requires payment or registration. You may not charge money for shipping the text or distributing it. If you give it away, these conditions must be intact.

For permission to copy or distribute in any other fashion, contact: information@ethno.unibe.ch