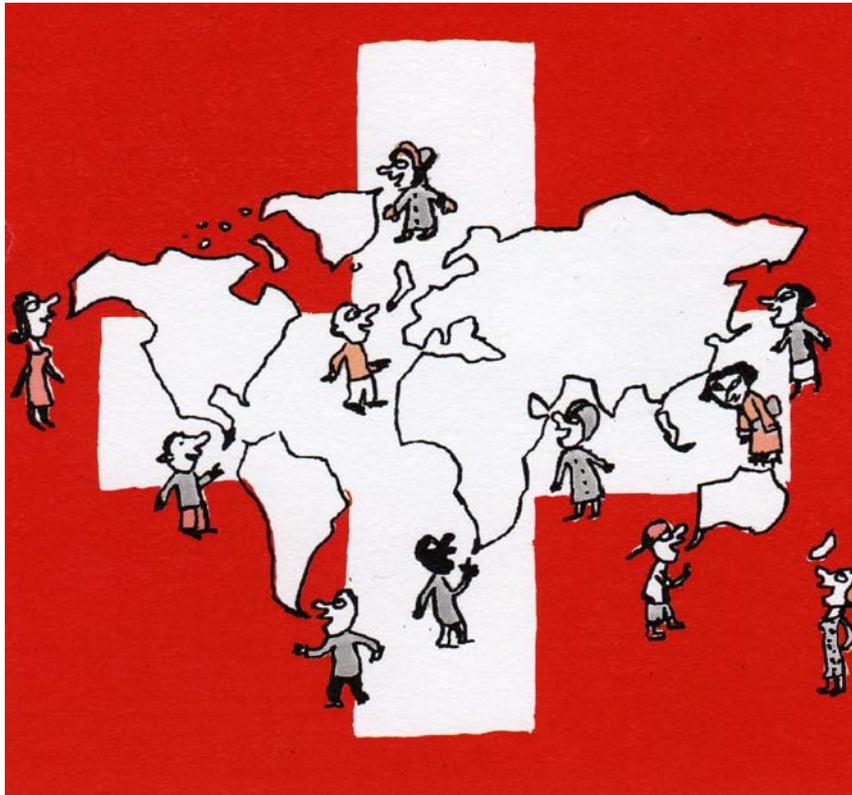


„Demokratie ist kein Heimatverein!“

Potenziale und Grenzen der politischen Partizipation von Migrierten über einen herkunftsheterogenen Dachverband von Migriertenvereinen



Lizentiatsarbeit

eingereicht bei Prof. Dr. Hans-Rudolf Wicker

Institut für Sozialanthropologie der Universität Bern

November 2008

Verfasst von:

Dominik Weber

Tannenweg 6

2563 Ipsach

dominik.weber@students.unibe.ch

Matrikel-Nr.: 02-136-034

Illustration auf dem Cover: Anne Wilsdorf.

Danksagung

Ich danke allen InterviewpartnerInnen herzlich für die Gesprächsbereitschaft, die offenen und interessanten Diskussionen sowie menschlich angenehmen Begegnungen. Einen besonderen Dank richte ich an Antonio Donno, der mich während meiner Forschung sehr unterstützt hat.

Ein grosser Dank gilt Prof. Hans-Rudolf Wicker für die Betreuung meiner Arbeit und die hilfreichen und motivierenden Besprechungen.

Herzlich danken möchte ich meinen Eltern, Ernie und Arthur Weber, die mich während meines gesamten Studiums grosszügig unterstützt und mit Interesse begleitet haben.

Schliesslich danke ich Beatrice Läubli für die Beherbergung während meiner Forschungsaufenthalte in St. Gallen.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
1 Einführung	1
1.1 Einleitung	1
1.2 Erkenntnisinteresse und Fragestellungen	2
1.3 Methodisches Vorgehen.....	4
1.4 Aufbau der Arbeit.....	6
2 Forschungsstand und theoretischer Hintergrund	8
2.1 Forschungsstand zu Migriertenvereinen	8
2.1.1 Definition und Charakteristika von Migriertenvereinen	8
2.1.2 Aktivitäten von Migriertenvereinen	10
2.1.3 Mitgliederstruktur von Migriertenvereinen.....	12
2.2 Integration und Partizipation.....	16
2.2.1 Konzepte zur Eingliederung von Migrierten in die Aufnahmegesellschaft	17
2.2.2 Partizipation.....	24
2.3 Der Ansatz der Political Opportunity Structure	26
2.3.1 Formale Staatsstruktur.....	27
2.3.2 Informale Vorgehensweisen und Umgang mit Herausforderern.....	29
2.3.3 Machtverhältnisse.....	29
2.3.4 Diskussion	30
3 Ergebnisse	32
3.1 Migrierten und Integrationspolitik in St. Gallen	32
3.1.1 Demographische Struktur der Migrationsbevölkerung im Kanton St. Gallen	32
3.1.2 Kantonale und städtische Integrationspolitik in St. Gallen	33
3.2 Geschichte des Dachverbandes im Kanton St. Gallen	35
3.3 Erwartungen und Befürchtungen bezüglich eines Dachverbandes	38
3.3.1 Erwartungen und Ziele	38
3.3.2 Befürchtungen und Vorbehalte	42
3.4 Vorstand eines politischen Dachverbandes.....	45
3.4.1 Wahlprozedere und Aufgabenspektrum	45
3.4.2 Soziodemographische Zusammensetzung.....	45
3.4.3 Zeitlicher Aufwand und Kosten eines Engagements im Vorstand.....	47
3.4.4 Motivation zur Mitarbeit und Determinanten des politischen Interesses.....	48
3.5 Basis eines politischen Dachverbandes.....	51
3.5.1 Die Mitglieder der Stimme-SG und deren Funktion	52
3.5.2 Profil der Mitgliedsvereine der Stimme-SG.....	53
3.5.3 Aufbau und Erhalt einer breiten und stabilen Mitgliederbasis.....	55
3.5.3.1 Zugang zu Migriertenvereinen	55
3.6 Tätigkeitsspektrum eines politischen Dachverbandes	63
3.6.1 Tätigkeiten gegen Innen	63
3.6.2 Tätigkeiten gegen Aussen	64
3.6.3 Diskussion des Tätigkeitsspektrums	67

3.7	Konkrete Inhalte und Themen der Interessenvertretung	70
3.7.1	Die Heterogenität der Migrationsbevölkerung und ihrer Interessen	70
3.7.2	Aggregation und Selektion der zu vertretenden Interessen	71
3.7.3	Diskussion	76
3.8	Institutionelle Integration eines politischen Dachverbandes.....	77
3.8.1	Bedeutung und Ausmass der Vernetzung politischer Dachverbände.....	78
3.8.2	Kontaktnetz	79
3.8.3	Staatsebene der Kontakte	83
3.8.4	Institutionalisierung der Kontakte	84
4	Analyse	87
4.1	Repräsentativität eines herkunftsheterogenen Dachverbandes	87
4.1.1	Repräsentativität der Stimme-SG für die Migrierten in St. Gallen	87
4.1.2	Generelle Repräsentativität eines Dachverbandes von Migriertenvereinen.....	90
4.1.3	Diskussion	91
4.2	Integratives Potenzial politischer Migriertenvereine	94
5	Fazit	98
6	Literaturverzeichnis.....	104
7	Materialienverzeichnis.....	113
8	Zeitungsartikel.....	113
9	Online-Quellen.....	113
10	Rechtliche Grundlagen	113

1 Einführung

1.1 Einleitung

Die Schweiz, die seit jeher eine sprachlich, konfessionell und ethnisch vielfältige Nation war, hat im letzten halben Jahrhundert durch Immigrationsprozesse eine zusätzliche Heterogenisierung ihrer ständigen Wohnbevölkerung erfahren. Statistische Zahlen vermögen diese Entwicklung eindrücklich zu dokumentieren: Seit 1945 sind gut zwei Millionen Menschen in die Schweiz eingewandert oder leben als Nachkommen von Einwanderern in diesem Land (Haug 2003: 7). Ohne diese Zuwanderung würde die Schweizer Landesbevölkerung heute nur 5.2 statt 7.3 Millionen Menschen zählen (ebd.). Vor diesem Hintergrund erstaunt nicht, dass Ende 2007 der Anteil ausländischer Personen an der ständigen Wohnbevölkerung bei 21.1% lag¹.

In modernen Nationalstaaten wie der Schweiz, für die Multiethnizität symptomatisch ist (vgl. Geissler 2005: 14), wird deshalb das Zusammenleben von einheimischen und zugewanderten Personen zu einer breit und kontrovers diskutierten Kernfrage der Gesellschaft. Im Allgemeinen haben sich die unter dem Begriff „Migrierten“² subsumierten Personen gut in die Residenzgesellschaft eingefügt, viele sind in der Schweiz geboren oder leben dauerhaft in diesem Staat und tragen durch ihre Arbeitskraft, Sozialabgaben und Steuern zum Wohlstand des Landes bei. Insbesondere die wirtschaftliche, aber auch die soziale Integration und Partizipation kann daher für die meisten Migrierten als gelungen bezeichnet werden. Im Bereich der Politik werden Migrierten hingegen zumeist einseitig auf die Rolle von Objekten reduziert, die im Wahlkampf einiger Parteien eine zentrale Rolle einnehmen und diesen zu massiven Wählergewinnen verhelfen. Aufgrund der mehrheitlich bestehenden formalen Exklusion nicht-eingebürgerter Personen von der politischen Mitsprache³, sind Migrierten demgegenüber nur selten Subjekte der Politik. Diese generelle Negierung individueller Partizipationsrechte für 20% der ständigen Wohnbevölkerung eines Landes wird gemeinhin zumindest als „bedenklich“ (Expertenkommission für Migration 1997: 80), häufig jedoch als Legitimitätskrise eines demokratischen Systems bezeichnet (D’Amato 2001: 2) und als eigentliches Demokratiedefizit interpretiert (Caroni 2005: 2).

Diese Situation veranlasst zunehmend auch die Migrierten selbst, nach sozialen und zivilen Rechten nun auch politische Partizipationsrechte zu fordern, wodurch sie in den „harten Kern der Demokratie“ eindringen (D’Amato 2001: 4). Grundsätzlich sind politische Rechte im engeren und im weiteren Sinne zu differenzieren. *Politische Rechte im engeren Sinne* sind institutionalisierte Formen der Teilnahme stimmberechtigter Individuen an politischen Entschei-

¹ Quelle: Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch>.

² Eine Definition des Begriffs „Migriert“ erfolgt in Kapitel 2.1.1.

³ Diese Exklusion besteht auf nationaler Ebene und in den meisten Kantonen und Kommunen.

dungen durch Abgabe ihrer Stimmen und umfassen einerseits das Bürgerrecht und andererseits das in manchen Kommunen und Kantonen gewährte Ausländerstimm- und Wahlrecht (Heusser 2001: 8). Demgegenüber sind *politische Rechte im weiteren Sinne* nicht-institutionalisierte Formen der Beeinflussung des politischen Willensbildungsprozesses und werden als politische Freiheitsrechte bezeichnet, welche die Vereins- und Versammlungsfreiheit, die Presse- und Meinungsfreiheit sowie die Petitionsfreiheit umfassen (ebd.). In den meisten demokratischen Staaten stehen die Rechte im weiteren Sinne auch nicht-eingebürgerten Personen zu, während die politischen Rechte im engeren Sinne nur durch Einbürgerung oder im Falle eines bestehenden Ausländerstimm- und Wahlrechts zugänglich sind.

Aufgrund des restriktiven Einbürgerungsverfahrens und der Tatsache, dass die meisten Schweizer Kantone kein kommunales oder kantonales Ausländerstimm- und Wahlrecht in ihren Verfassungen verankert haben, wenden sich einige Migrierten den politischen Freiheitsrechten zu, um sich auf politischer Ebene Gehör zu verschaffen. Seit den 1990er Jahren ist insbesondere zu beobachten, dass sich Migrierten – aufbauend auf der Vereinsfreiheit – vermehrt in politischen Migriertenvereinen organisieren, um gegenüber politischen Akteuren die Interessen der Zugewanderten zu vertreten, sprich: um eigentliches Lobbying⁴ zu betreiben (Hooghe 2005: 982; Hunger 2004: 9; Lehmann 2001: 154; Rushanara 2001; Waldrauch & Sohler 2004: 280). Diese Form der Interessenvertretung kann über Einzelvereine erfolgen oder über herkunftsheterogene Dachverbände, in denen sich einzelne Vereine unterschiedlicher Migriertengruppen zusammengeschlossen haben.

Obwohl diese Form der politischen Partizipation in der Praxis scheinbar zunehmend stattfindet, war sie bislang noch kaum Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchung. Dabei scheinen jedoch insbesondere die herkunftsheterogenen Dachverbände interessante Körperschaften zu sein, deren Eigenheiten, Aktivitäten und tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten eine genauere Analyse wert sind. Deshalb soll in dieser Arbeit die politische Partizipation über einen herkunftsheterogenen Dachverband von Migriertenvereinen anhand eines konkreten Fallbeispiels empirisch untersucht und so die Potenziale und Grenzen der kollektiven Interessenvertretung von Migrierten beurteilt werden.

1.2 Erkenntnisinteresse und Fragestellungen

Bislang wurde das Thema der politischen Partizipation von Migrierten trotz seiner unbestrittenen Relevanz wissenschaftlich eher vernachlässigt (Wiedemann 2006: 261), gerade empiri-

⁴ Unter Lobbying versteht man die „nicht über die Verfassung geregelte Mitwirkung an der politischen Gestaltung eines Staates, und zwar durch die Beeinflussung jener, die laut Verfassung mit der politischen Willensbildung und der Durchführung der getroffenen Entscheidungen betraut sind“ (Brockhaus 20. Auflage Band 13: 84). Lobbyisten sind weniger einzelne Bürger, sondern Repräsentanten bestimmter Institutionen und Organisationen, welche über Information, politischen Druck und teilweise auch **Geldzuwendungen** die Entscheidungsträger zu beeinflussen versuchen (ebd.).

sche Untersuchungen zum tatsächlichen Partizipationsverhalten von Zugewanderten sind noch eher selten zu finden. Die vorliegende Studie ist in diesem Themenfeld „Integration und politische Partizipation von Migrierten“ angesiedelt und beabsichtigt, empirisch-deskriptive Erkenntnisse zu der kollektiven Interessenvertretung von Migrierten als einer spezifischen Form der politischen Partizipation bereitzustellen.

Das Hauptanliegen dieser Untersuchung besteht in der systematischen Analyse der Potenziale und Grenzen des Lobbyings über einen herkunftsheterogenen Dachverband als Strategie der politischen Einflussnahme. Die zentralen Forschungsfragen dieser Studie lauten daher ganz grundlegend:

- Welche Möglichkeiten zur Mitbestimmung bietet die politische Partizipation von Migrierten über einen herkunftsheterogenen Dachverband?
- Welche Herausforderungen stellen sich im Zusammenhang mit dem Aufbau und der Arbeit eines herkunftsheterogenen Dachverbandes?
- Welche Grenzen sind dieser Form der politischen Partizipation hinsichtlich ihrer Effektivität und möglichen politischen Einflussnahme gesetzt?

Um einen breiten Einblick in das Phänomen der kollektiven Interessenvertretung von Migrierten zu erhalten und die formulierten Leitfragen beantworten zu können, werden an einem konkreten Fallbeispiel folgende Aspekte eines politischen Dachverbandes und dazugehörige Teilfragen mit einem deskriptiven Ansatz untersucht:

- Die Perspektive von involvierten Migrierten und Autochthonen auf einen politischen Dachverband von Zugewanderten. Die primären Fragen dazu lauten:
 - Welche positiven Effekte erwarten Migrierten und Autochthone von der Existenz eines solchen Verbandes und welche Vorbehalte haben sie gegenüber dieser Form der politischen Partizipation?
 - Welche Ressourcen stellt ein solcher Dachverband zur Verfügung, die von autochthonen Akteuren und Institutionen genutzt werden können?
- Der Vorstand eines politischen Dachverbandes. Diesbezüglich interessiert:
 - Das soziodemographische Profil der Vorstandsmitglieder, d.h. die Frage: Wer engagiert sich aktiv in einem Dachverband?
 - Welche Motivation steht hinter diesem Engagement?
- Die Basis eines politischen Dachverbandes. Die primären Fragen dazu lauten:
 - Führt die Heterogenität der Mitglieder zu Ethnisierungen und Spannungen innerhalb eines herkunftsheterogenen Dachverbandes?
 - Wie sind die Möglichkeiten zum Aufbau und Erhalt einer breiten und stabilen Mitgliederbasis einzuschätzen?
- Das Tätigkeitsspektrum eines Dachverbandes. Die diesbezügliche Frage ist:

- Welche konkreten Leistungen bietet er welchem Publikum?
- Die über einen Dachverband vertretenen Anliegen. Dieser Aspekt ist spannend, da bislang kaum empirisches Wissen zum Inhalt politischer Forderungen von Migrierten vorliegt (Giugni & Passy 2003: 111). Die primären Fragen dazu lauten:
 - Existieren überhaupt Anliegen, die alle Migrierten teilen? Wenn ja: Welche Probleme möchten Migrierten dringend gelöst sehen?
 - Welche Themen können hingegen nicht kollektiv vertreten werden?
- Die institutionelle Integration eines Dachverbandes. Diesbezüglich interessiert:
 - Mit welchen Strukturen des Residenzlandes ist ein Verband vernetzt?
 - Auf welcher Staatsebene bestehen diese Kontakte und wie ist der Grad ihrer Institutionalisierung?

Angesichts der bislang unverbundenen Forschungssituation ist die Untersuchung dieser Themenaspekte stark explorativer und deskriptiver Natur und beabsichtigt primär, die Komplexität des Gegenstandes darzustellen und erste Ansatzpunkte für dessen systematische Aufarbeitung zu entwickeln. In diesem Sinne werden keine repräsentativen Aussagen angestrebt. Ergänzend zum empirisch-deskriptiven Teil der Arbeit sollen folgende Fragen auf theoretisch-analytischer Ebene beantwortet werden:

- Wie repräsentativ kann ein herkunftsheterogener Dachverband von Migriertenvereinen für die gesamte Migrationsbevölkerung sein?
- Welche Effekte hat ein politischer Verband auf die Integration seiner Mitglieder?

Als Endresultate der Studie sollen eine fundierte Einschätzung der Potenziale und Grenzen dieser Form der politischen Partizipation möglich sein.

1.3 Methodisches Vorgehen

Die formulierten Fragestellungen sollen einerseits durch eine Auswertung bestehender wissenschaftlicher Literatur und andererseits mithilfe einer Kombination unterschiedlicher empirischer Forschungsmethoden beantwortet werden. Die empirischen Daten dieser Studie resultieren aus der Untersuchung eines konkreten herkunftsheterogenen politischen Dachverbandes von Migrierten. Bei dem untersuchten Fallbeispiel handelt es sich um den im Kanton St. Gallen ansässigen Dachverband „*Stimme der Migriertenvereine des Kantons St. Gallen*“ (im Folgenden: Stimme-SG). Dieses Fallbeispiel wurde ausgewählt, weil es sich bei der Stimme-SG zurzeit um den einzigen (dem Autor bekannten) herkunftsheterogenen Dachverband in der Schweiz handelt, der sich explizit als Lobby-Dachverband versteht und der seit längerer Zeit ununterbrochen aktiv ist⁵. Die empirische Datenbasis zum untersuchten Fallbeispiel der

⁵ Das auf nationaler Ebene angesiedelte „Forum für die Integration der Migriertinnen und Migrier-

Stimme-SG setzt sich zusammen aus den Ergebnissen einer Dokumentanalyse, einer teilnehmenden Beobachtung sowie qualitativen Leitfadeninterviews.

Zu den ausgewerteten Dokumenten zählen rechtliche Grundlagen der Integrationspolitik in St. Gallen, politische und behördliche Positionspapiere, Pressemitteilungen und Presseartikel, die Internetauftritte der Stimme-SG, des Kantons und der Stadt St. Gallen sowie Gesprächsprotokolle, Aktennotizen und Protokolle der regionalen Vorbereitungstreffen (siehe 3.2), in die im Rahmen der Forschung Einsicht gewährt wurde. So basieren etwa die Ausführungen zur Zusammensetzung der Mitgliederbasis der Stimme-SG auf Informationen, die auf der Homepage des Dachverbandes zu finden sind. Zudem wurden die in Kapitel 3.3 diskutierten Erwartungen und Befürchtungen der Migrierten und Autochthonen teilweise den Protokollen der Informations- und Diskussionsveranstaltungen entnommen, die vor der Gründung der Stimme-SG in diversen Regionen des Kantons St. Gallen abgehalten wurden.

Weitere Daten wurden durch die teilnehmende Beobachtung an Sitzungen des Vorstandes der Stimme-SG, an einer Generalversammlung des Dachverbandes, an Vor-Ort-Veranstaltungen im Rahmen des Projektes „Brücke Region“⁶ sowie an einem Treffen zwischen der Stimme-SG und Vertretern der kommunalen und kantonalen Exekutive gesammelt. Bei diesen Gelegenheiten wurden schriftliche Protokolle erstellt, die später ausgewertet wurden. Die Teilnahme an Vorstandssitzungen erlaubte beispielsweise einen Einblick in die Arbeitsprozesse und Kommunikation innerhalb des Vorstandes.

Das Herzstück der empirischen Datenerhebung waren jedoch qualitative Leitfadeninterviews. Explorative Studien wie die vorliegende Arbeit bedienen sich typischerweise qualitativer Verfahren, wobei Leitfadeninterviews zur Erfassung von persönlichen Motivationen, Einschätzungen und Erfahrungen bestens geeignet sind (Möhring und Schlütz 2003: 15).

Den formulierten Forschungsfragen folgend, sollten mithilfe der Interviews die Perspektive von drei Personenkreisen auf einen politischen Dachverband kennen gelernt werden:

- Die Perspektive von Vorstandsmitgliedern eines politischen Dachverbandes. Gespräche mit dieser Personengruppe geben Aufschluss über folgende Themen: Die Motivation der Vorstandsmitglieder sich im Dachverband zu engagieren, deren Einschätzung der Bereitschaft der Migrationsbevölkerung zur Mitarbeit in einem Dachverband, die Zusammensetzung des Vorstandes und der Basis, das Tätigkeitsspektrum eines Dachverbandes, die konkret vertretenen Interessen und Anliegen sowie die Erwartungen und Befürchtungen von Migrierten im Hinblick auf einen politischen Dachverband.
- Die Perspektive von autochthonen Akteuren und Institutionen. In den Interviews mit

ten“ (FIMM) ist ein weiterer Dachverband von Migriertenvereinen, der sich als Interessenvertreter von Migrierten versteht. Dieser seit dem Jahr 2000 bestehende Dachverband war m.E. in jüngster Zeit aufgrund von personellen und finanziellen Schwierigkeiten jedoch nur in eingeschränktem Masse aktiv.

⁶ Siehe hierzu Kapitel 3.2.

dieser Personengruppe geht es darum, deren Bereitschaft zur Vernetzung und Zusammenarbeit mit einem Dachverband von Migrierten zu klären, deren Erwartungen und Befürchtungen im Zusammenhang mit einem solchen Verband aufzudecken sowie allgemein deren Beobachtungen und Einschätzungen zu einem politischen Dachverband kennen zu lernen.

- Die Perspektive von Experten zum Thema Lobbying bzw. zu interessierenden Themenaspekten. Das Gespräch mit einem Lobbying-Experten klärt über Voraussetzungen einer erfolgreichen Interessenvertretung auf sowie über häufige Schwierigkeiten von Interessengruppen, die aus zumeist ehrenamtlich arbeitenden und aus politikfernen Berufen stammenden Individuen bestehen, die sich im Rahmen des Lobbyings jedoch in einem hochprofessionalisierten politischen System zu bewegen haben. Ein solches Gespräch bietet wichtige Hinweise und Informationen und kann zusätzliche Perspektiven eröffnen. Im Laufe der Forschung wurde ein weiteres Experteninterview mit einem Politologen und Fachmann für die Migration aus der Balkanregion arrangiert, da sich zeigte, dass Migrierten aus dieser Region kaum in der Stimme-SG organisiert sind und deshalb ein einschlägiger Experte nach seiner Einschätzung zu diesem Fehlen befragt werden sollte.

Die Auswertung der transkribierten Interviews erfolgte anhand der Methodik der *Grounded Theory* (Strauss & Corbin 1996). Die Interviews wurden laufend ausgewertet um in weiteren Gesprächen auf besonders relevante oder neue Themenaspekte eingehen und aufgeworfene Fragen beantworten zu können. Im Rahmen des offenen Kodierens wurden einzelne Segmente der Interviews mit Codes versehen. Die Interviews wurden vollständig durchkodiert. Der Code sollte das, was auf einer manifest-inhaltlichen oder latenten Sinnenebene dokumentiert ist, möglichst prägnant auf den Punkt bringen. Segmente, in denen Identisches dokumentiert ist, wurden mit demselben Code versehen. Dabei wurde versucht, die Zahl der möglichen Codes möglichst klein zu halten. In einem weiteren Schritt wurden die Codes übergeordneten Kategorien zugeordnet und nach der Beziehung zwischen diesen Kategorien gefragt (axiales Kodieren). Abschliessend wurden die gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst, aufgearbeitet und einer inhaltlichen Deutung unterzogen. Obwohl die Arbeit auf den empirischen Daten zum Dachverband im Kanton St. Gallen aufbaut, wurde durch die Kontrastierung der Daten mit Ergebnissen bestehender Studien stets Aussagen angestrebt, die nicht nur für den speziellen Fall in St. Gallen Gültigkeit haben, sondern allgemein für ein besseres Verständnis von herkunftsheterogenen politischen Dachverbänden von Migriertenvereinen relevant sein können. Repräsentative Aussagen sind indessen weder möglich noch wurden solche beabsichtigt. Dadurch dass jedoch Ansichten und Erfahrungen verschiedenster Akteure eingeholt werden konnten, ergeben sich dennoch ein differenziertes Bild und eine gewisse Absicherung.

1.4 Aufbau der Arbeit

Im folgenden Kapitel sollen relevante Teile des aktuellen Forschungsstandes zu Migriertenve-

reinen resümiert (2.1) und der theoretische Hintergrund dieser Studie präsentiert werden (2.2 und 2.3). Bei der Untersuchung komplexer Phänomene wie Migriertenvereinen ist es günstig, mit einer historisch-funktionalen Betrachtung zu beginnen, um Fragen nach der Herkunft und Funktion von Migriertenvereinen zu beantworten sowie zu versuchen, eine grundlegende Definition einzuführen (Schmid 1998: 8). Dabei soll etwa die Entwicklung von einfachen Arbeitertreffpunkten hin zu herkunftsheterogenen politischen Dachverbänden nachgezeichnet werden, die im Zuge des Paradigmenwechsels von der Rotations- zu einer Integrationspolitik stattgefunden hat. Eine kritische Diskussion der Mitgliederstruktur von Migriertenvereinen erlaubt zudem eine spätere Einschätzung der Repräsentativität eines Dachverbandes, der auf einzelnen Vereinen von Migrierten basiert. In 2.2 soll das Integrationsverständnis ausgearbeitet werden, auf dem die gesamte Studie und insbesondere die Einschätzung der Wirkungen von politischen Dachverbänden auf ihre Mitglieder aufbauen sowie nach dem Zusammenhang zwischen der (politischen) Partizipation von Migrierten und deren Integration in die Residenzgesellschaft gefragt werden. In 2.3 wird in den theoretischen Ansatz der *Political Opportunity Structure* eingeführt, der dieser Untersuchung zugrunde liegt, teilweise den Gang der Untersuchung und die zu erforschenden Themenaspekte vorgibt sowie insbesondere eine abschliessende Einschätzung der tatsächlichen Möglichkeiten von Migrierten zur politischen Einflussnahme über einen herkunftsheterogenen Dachverband erlaubt.

Im dritten Kapitel werden die empirischen Ergebnisse aus der Fallstudie präsentiert, diskutiert und – wenn immer möglich – mit Erkenntnissen aus bestehenden Arbeiten kontrastiert. In 3.1 werden die demographische Zusammensetzung der im Kanton St. Gallen lebenden Migrationsbevölkerung analysiert und der integrationspolitische Kontext von Stadt und Kanton St. Gallen skizziert, innerhalb dessen die Stimme-SG agiert. In 3.2 sollen die Vorgeschichte der Gründung und der Entstehungsprozess des Dachverbandes der Migriertenvereine im Kanton St. Gallen nachgezeichnet werden. Anschliessend werden die weiteren Forschungsergebnisse entlang der in 1.2 genannten Themenaspekte und Unterfragen präsentiert. Begonnen wird in 3.3 mit den Erwartungen und Vorbehalten von Migrierten und Autochthonen bezüglich eines politischen Dachverbandes, da in diesem Kapitel einleitend einige Themenaspekte angesprochen und Fragen aufgeworfen werden, die in den folgenden Kapiteln zum Vorstand (3.4), zur Basis (3.5), zum Tätigkeitsspektrum (3.6), zum Inhalt der politischen Forderungen (3.7) und zur institutionellen Integration (3.8) wieder aufgenommen und vertieft behandelt werden sollen.

Im Kapitel 4 wird die Repräsentativität eines auf Migriertenvereinen basierenden Dachverbandes für die gesamte Migrationsbevölkerung analysiert sowie verfehlte und zulässige Legitimationskriterien eines solchen Verbandes kritisch diskutiert. Der Abschluss des Analysekapitels bildet die Analyse der Effekte politischer Vereine und Dachverbände auf die Integration der Migrierten.

Im Rahmen eines Fazits (Kapitel 5) sollen die wichtigsten Erkenntnisse der Studie zusammengefasst und darauf aufbauend die Potenziale und Grenzen der politischen Partizipation über einen herkunftsheterogenen Dachverband abschliessend eingeschätzt werden. Ergänzt

wird diese Einschätzung durch grundsätzliche Überlegungen und Empfehlungen zur politischen Partizipation von Migrierten sowie einer kurzen Reflexion zum Verhältnis von politischen Rechten im engeren und weiteren Sinne.

Im Anhang finden sich schliesslich eine Liste der interviewten Personen, eine Kopie der Statuten der Stimme-SG sowie einige Beispiele für die Leitfäden, die in den Interviews verwendet wurden.

2 Forschungsstand und theoretischer Hintergrund

2.1 Forschungsstand zu Migriertenvereinen

Im Folgenden soll ein auf das Erkenntnisinteresse der Arbeit zugespitzter Überblick über den Forschungsstand zu Migriertenvereinen geboten werden. Während im Hauptteil der Arbeit der Fokus klar auf herkunftsheterogene politische Dachverbände von Migrierten gelegt wird, soll zu Beginn grundsätzliches Wissen zu Migriertenvereinen bereitgestellt werden, da diese die Basis eines Dachverbandes darstellen⁷. Diese Einführung verfolgt mehrere Ziele: In einem ersten Schritt soll eine Definition des Forschungsgegenstandes ausgearbeitet und auf einige grundlegende Charakteristika von Migriertenvereinen hingewiesen werden. Anschliessend soll das breite Aktivitätsspektrum der Vereine von Migrierten skizziert und nachgezeichnet werden, in welchem Kontext die Entwicklung von klassischen Freizeitvereinen mit Treffpunktcharakter hin zu herkunftsheterogenen politischen Dachverbänden erfolgte. Abschliessend wird eingehend untersucht, wie die Mitgliederstruktur von Migriertenvereinen aussieht, d.h. welche Personenkreise sich in solchen Organisation zusammenschliessen. Dieser letzte Teil ermöglicht es abzuschätzen, für welche Personenkreise ein Migriertenverein oder ein Dachverband von Migriertenvereinen politisches Sprachrohr sein kann und für welche nicht.

2.1.1 Definition und Charakteristika von Migriertenvereinen

Der Gegenstand der vorliegenden Arbeit wurde bislang in zahlreichen Begriffen fixiert. Elwert (1982), der einen Klassiker zu diesem Thema verfasst hat, spricht ebenso von *Selbstorganisationen* von Migrierten wie die Autoren einer neueren wissenschaftlichen Bestandsaufnahme aus Nordrhein-Westfalen (MASSKS 1999). Der Begriff Selbstorganisation verdeutlicht, dass es sich bei den zu untersuchenden Körperschaften idealtypischerweise um selbstständige Zusammenschlüsse von Migrierten handelt. Folglich gilt die selbstständige Etablierung der Migrierten innerhalb der Aufnahmegesellschaft als erster Aspekt der hier auszuarbeitenden Definition.

⁷ Dachverbände von Migrierten sind selber auch eine Form von Migriertenverein, denn bei Dachverbänden handelt es sich um vereinsrechtlich organisierte Zusammenschlüsse, die rechtlich unabhängige Einzelvereine bündeln. In diesem einführenden Kapitel 1.3 geht es aber primär um die Einzelvereine von Migrierten, welche die Basis eines Dachverbandes bilden.

Der Terminus Selbstorganisation teilt mit den Begriffen *Migriertenorganisation* (Waldrauch & Sohler 2004) bzw. dem englischen *Immigriert Organisation* (Schrover & Vermeulen 2005) eine entscheidende Uneindeutigkeit: Unter den Begriff Organisation lassen sich sowohl formale als auch informale Beziehungen von Migrierten subsumieren (Moya 2005: 834f). Aus pragmatischen Gründen konzentriert sich die Forschung generell auf die Untersuchung formaler Organisationen, da diese im Gegensatz zu informellen Zusammenschlüssen in schriftlichen Dokumenten verzeichnet und deshalb eher fassbar sind. Diesem Forschungsschwerpunkt folgend werden in diesem Einführungskapitel ausschliesslich Zusammenschlüsse untersucht, die gemäss Art. 60-79 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) als Vereine gelten.

Ähnliche Überlegungen mögen Fijalkowski und Gillmeister (1997) dazu veranlasst haben, in ihrem Forschungsbericht von *Ausländervereinen* zu sprechen. Die Wahl des Wortteils *Ausländer* lässt jedoch die Tatsache unberücksichtigt, dass durch Einbürgerungen eine wachsende Zahl von Vereinsmitgliedern die Bürgerrechte des Residenzlandes erhält und die Vereine demzufolge nicht ausschliesslich von Ausländern getragen werden. Die in Vereinen organisierten Menschen gilt es daher nicht anhand einer variablen rechtlichen Kategorie, sondern aufgrund der „Bedingungen ihrer Präsenz“ im Residenzland zu beschreiben (Lehmann 2001: 16). Der Begriff *Migriert* erlaubt es, sowohl Menschen ausländischer Staatsbürgerschaft als auch eingebürgerte Personen als Vereinsmitglieder anzusprechen, folglich entspricht der Begriff *Migriertenverein* den realen Vereinsmitgliedschaften besser. Eine eng gefasste Definition von *Migriert*, die nur selbst zugewanderte Personen einschliesst, scheint dabei nicht adäquat, denn ein Blick in die Praxis der Migriertenvereine offenbart, dass auch Vertreter der so genannt zweiten – vielleicht sogar dritten – Generation aktiv am Vereinsleben teilnehmen⁸. Infolgedessen wird in dieser Arbeit mit einem weit gefassten Begriff der Migrierten operiert, der a) alle in einem Land lebenden ausländischen Staatsangehörigen, b) alle Personen, die selbst oder deren Eltern eingebürgert wurden sowie c) alle Personen, die sich selbst als Angehörige einer Zuwandererminderheit definieren, umfasst (vgl. Waldrauch & Sohler 2004: 42).

Migriertenvereinen können unterschiedliche Organisationskriterien zu Grunde liegen. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um die geteilte ethnisch-nationale Herkunft der Mitglieder (Soom 2006: 423), aber auch regionale, sprachliche, religiöse, soziale, politische, ideologische und geschlechterspezifische Gemeinsamkeiten können Migriertenvereine konstituieren (Zottos 1999:8). Somit können die Aktivitätsbereiche der einzelnen Vereine stark divergieren, wobei Migriertenvereine grundsätzlich als dynamische Körperschaften begriffen werden müssen, die häufig im Laufe der Zeit ihre Tätigkeiten ausbauen, verändern oder ihren Aktivitätsschwerpunkt verschieben. Zur Dynamik von Migriertenvereinen gehört ferner, dass viele Vereine eine eher kurze Lebensdauer haben und teilweise bereits nach ein paar Jahren wieder aufgelöst werden (Benyahia 2000: 41; Schrover & Vermeulen 2005: 824; Zottos 1999: 15).

Nach diesem kurzen Tour d’horizon lässt sich der Begriff Migriertenverein folgendermassen definieren: Als Migriertenvereine gelten freiwillige, relativ selbstständig etablierte und dyna-

⁸ Zur Mitgliederstruktur von Migriertenvereinen siehe Kapitel 2.1.3.

mische Vereinigungen, die eine formale Struktur aufweisen und deren Trägerschaft sich primär aus Migrierten zusammensetzt. Diese Definition grenzt den Forschungsgegenstand zweckmässig ein, bietet jedoch auch die notwendige heuristische Offenheit, um der im Folgenden noch zu beschreibenden Dynamik und Diversität von Migriertenvereinen gerecht zu werden.

2.1.2 Aktivitäten von Migriertenvereinen

Empirische Studien zeigen, dass nicht nur in den ersten Jahren nach der Zuwanderung Migriertenvereine gegründet werden, sondern im Gegenteil seit den 1970er Jahren eine kontinuierliche Zunahme an Vereinsgründungen stattfindet und zwischen 30-50% der bestehenden Migriertenvereine innerhalb der letzten 10 Jahre gegründet wurden (vgl. etwa DSJ Frankfurt a.M. 2005: 38; Jungk 2005: 135f; MASSKS 1999: 86 und 121; Waldrauch & Sohler 2004: 518). Die Zahl der Migriertenvereine wächst damit stärker als sich über die wachsende Migrationsbevölkerung erklären liesse (Jungk 2005: 135f).

Migriertenvereine sind demnach nicht nur in der Anfangsphase der Migration gefragt, sondern übernehmen auch nach Jahrzehnten des Aufenthaltes in einem Residenzland wichtige Funktionen für manche Migrierten. Allerdings wandeln sich die Aktivitäten der Migriertenvereine analog zu den sich mit wachsender Aufenthaltsdauer verändernden Bedürfnisse und Lebenssituationen der Migrierten (Hadeed 2005: 187). Grob zusammenfassend lässt sich festhalten, dass seit den 1980ern eine Ausdifferenzierung und Spezifizierung der Vereinsaktivitäten stattfand, welche in der Heterogenisierung der Migrationsbevölkerung durch den Familiennachzug, dem Heranwachsen der 2. Generation und der vertikalen Ausdifferenzierung der Migriertengruppen begründet ist (Lehmann 2001: 72ff; MASSKS 1999: 104; Waldrauch & Sohler 2004: 370ff).

Die Ausdifferenzierung der Vereinsaktivitäten fand parallel zum Übergang von der Idee einer temporären hin zu der Realität einer permanenten Migration statt, wobei eine zunehmende Aufenthaltsdauer und die Verstetigung der Bleibeabsicht offensichtlich zu einer programmatischen Ausrichtung der Vereinsaktivitäten am Residenzland führen (Layton-Henry 1990). Die Vereinsaktivitäten richten sich damit nicht mehr an den Anliegen temporär anwesender Gastarbeiter aus, sondern orientieren sich an den Bedürfnissen fest zugewanderter Minderheiten und ihren Lebensbedingungen im Residenzland (vgl. Hadeed 2005: 184). Die wachsende Orientierung am Residenzland führt jedoch nicht zur Aufgabe von herkunftslandspezifischen Aktivitäten. Die Mehrzahl der Migriertenvereine weist vielmehr eine für sie charakteristische „doppelte Orientierung“ auf, richtet ihre Aktivitäten also sowohl auf das Herkunfts- als auch auf das Residenzland aus (MASSKS 1999: 59f und 115; Waldrauch & Sohler 2004: 37).

Die meisten Vereine sind multifunktionale „Gemischtwarenläden“ (Fijalkowski & Gillmeister 1997: 209), d.h. sie sind in mehr als nur einem Tätigkeitsbereich aktiv. Das mögliche Spektrum an thematischen und zielgruppenspezifischen Tätigkeitsbereichen, in welchen sich Migriertenvereine engagieren, umfasst die Bereiche Religion, Kultur, Beratung und Betreu-

ung, Bildung, Integration, Freizeit und Begegnung, Sport, Alter, Geschlecht, humanitäres Engagement im Herkunftsland sowie Beruf und Wirtschaft⁹. Schliesslich widmet sich eine wachsende Zahl an Vereinen politischen Aktivitäten, welche in der vorliegenden Arbeit im Zentrum stehen. Grundsätzlich können politische Aktivitäten von Migriertenvereinen unterteilt werden in jene, die auf das Herkunftsland gerichtet sind und jene, die sich der Situation im Residenzland zuwenden. Das Ziel von aufs Herkunftsland gerichteten politischen Aktivitäten liegt darin, auf die Politik des Herkunftslandes gestaltend Einfluss zu nehmen, Parteien zu unterstützen, sowie teilweise die Politik und Öffentlichkeit des Residenzlandes zu einem Engagement im Herkunftsland zu bewegen (Fijalkowski & Gillmeister 1997: 245). Auf das Residenzland bezogene politische Aktivitäten sind eine Reaktion auf fehlende politische Partizipationsrechte von Migrierten im Residenzland und streben alternativ eine Interessenvertretung gegenüber den politischen Akteuren und Einrichtungen auf nicht-parlamentarischem Weg an. Eine wachsende Zahl an Vereinen versucht sich mit dem politischen System des Residenzlandes zu vernetzen und Verbindungen zu Parteien, Verwaltungen, Verbänden, Ausschüssen, Arbeitskreisen, Räten und Medien zu etablieren, um so die eigenen Bedürfnisse, Sichtweisen und Forderungen zu artikulieren, d.h. um Lobbying zu betreiben, um Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess zu erlangen und strukturelle Veränderungen herbeizuführen (Fijalkowski & Gillmeister 1997: 256). In politischen Migriertenvereinen und Dachverbänden akkumulieren Individuen folglich soziales Kapital im Sinne Bourdieus, d.h. den Mitgliedern werden Ressourcen zugänglich, welche alleine auf ihrer Zugehörigkeit zu einem Migriertenverein beruhen und der Befriedigung ihrer individuellen Bedürfnisse dienen. Solche Vereine und Verbände erfüllen eine Kompensationsfunktion für ihre Mitglieder, indem sie durch die Möglichkeit zur kollektiven Interessenvertretung die fehlenden politischen Partizipationsrechte im Residenzland zu kompensieren helfen und ein alternativer Weg bieten, Anliegen und Forderungen ins politische System einzubringen.

Zusammenfassend lässt sich die Tendenz festhalten, dass Regierungen und Behörden – als Folge des Übergangs von einer Rotations- zu einer Integrationspolitik – zunehmend Eigenleistungen von Migriertenvereinen im Rahmen der Integrationsförderung erwarten (vgl. das Integrationsleitbild der Stadt Bern in: Gemeinderat der Stadt Bern 1999) und dass auch Migriertenvereine selbst offensiver als früher auf ihre gesellschaftspolitisch und sozial für das Residenzland relevanten Potenziale hinweisen (Jungk 2005: 139).

Vor dem eben geschilderten Hintergrund der Verstetigung der Bleibeabsicht und dem daraus folgenden Interesse an Mitsprache- und Gestaltungsmöglichkeiten im Residenzland ist die Gründung von Dachverbänden von Migrierten zu verstehen. Bereits in den 1970er Jahren begannen einzelne Migriertenvereine sich in regionalen und teilweise auch überregionalen Dachverbänden zusammenzuschliessen, deren Ziel in der Interessenvertretung der Migrierten primär auf regionaler Ebene lag, d.h. in der Partizipation an gesellschaftspolitischen Entschei-

⁹ In Weber (2007) findet sich eine ausführliche Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen von Migriertenvereinen.

dungsprozessen der Aufnahme-gesellschaft und dadurch in einer Verbesserung der Situation der Migrierten im Residenzland (Hadeed 2005: 147; MASSKS 1999: 105). Die Zahl der gegründeten Dachverbände hat seither zugenommen (Waldrauch & Sohler 2004: 280), was einerseits als Zeichen der wachsenden Verortung der Migrierten im Residenzland gewertet werden kann, andererseits aber auch die nach wie vor fehlenden Partizipationsmöglichkeiten und unbefriedigenden Lebenssituationen widerspiegelt. Die einzelnen Dachverbände operieren auf unterschiedlichen Ebenen, das Spektrum reicht von kommunal, regional, national und bis hin zu international tätigen Zusammenschlüssen (MASSKS 1999: 29). Die Organisationskriterien der Dachverbände sind heterogen und vielfältig, es handelt sich sowohl um zielgruppenspezifische als auch um thematisch verankerte bzw. zielorientierte Körperschaften, wobei in den letzten Jahren eine Diversifizierung der Organisationskriterien stattgefunden hat (MASSKS 1999: 29 und 105f). Die Bedeutung der Dachverbände, die sich wie erwähnt explizit der Interessenvertretung ihrer Klientel widmen, liegt im erhöhten politischen Gewicht, das Migriertenvereine erhalten, sobald sie sich vernetzen und ihre Anliegen vereint vortragen. Herkunftsheterogenen Dachverbänden kommt im Vergleich zu herkunftshomogenen Zusammenschlüssen dabei ein höheres politisches Gewicht zu, weil diese einer Kulturalisierung der Problemlagen von Migrierten entgegenwirken und stattdessen auf Schwachstellen im System und in der In- und Exklusion von Zugewanderten von der Gesellschaft und vom demokratischen Regierungssystem hinweisen.

2.1.3 Mitgliederstruktur von Migriertenvereinen

Ein Überblick über die Mitgliederstruktur von Migriertenvereinen kann lediglich allgemeiner Natur sein, da sich diese Strukturen teilweise beträchtlich nach Vereinstyp, Herkunftsland und Residenzland der Migrierten unterscheiden (vgl. etwa Hunger 2005; MASSKS 1999; Schöneberg 1985: 421; Waldrauch & Sohler 2004: 509ff). Gleichwohl ermöglicht der Vergleich von Resultaten aus diversen empirischen Untersuchungen aus dem deutschsprachigen Raum (Deutschland, Österreich und Schweiz) und der französischsprachigen Schweiz tendenzielle Aussagen über die Mitgliederstruktur und Grösse von Migriertenvereinen.

Im Hinblick auf die Frage, wie verbreitet die Mitgliedschaft in Migriertenvereinen ist, kommen die Autoren der ausgewerteten Studien zu ungleichen Ergebnissen: Fibbi (1985: 38) schätzt in ihrer Studie zu italienischen Migriertenvereinen, dass maximal 10-15% aller Migrierten in Vereinen organisiert sind, Jungk (2005: 136) vermutet diesen Anteil zwischen 20-30%, während die Autoren der Studie zu nordrhein-westfälischen Migriertenvereinen einen Anteil von 17% berechnen (MASSKS 1999: 32). Lehmann (2001: 13) weitert dieses Spektrum aus, indem er von Anteilen zwischen 1,3-29% spricht. Den höchsten Anteil stellte Schöneberg in ihrer Untersuchung fest, sie berechnete, dass gar 38% der Migrierten offizielle Mitglieder eines Migriertenvereins sind (1985: 421). Die Studie von Schöneberg zeigt zudem, dass die Teilnahme an Vereinsaktivitäten tendenziell etwas häufiger ist als die formale Mitgliedschaft. Das Spektrum reicht folglich von 1,3-38%, wobei der Mittelwert bei knapp 20% liegen dürfte. Obwohl kein verbindlicher Wert festgelegt werden konnte, erlaubt der Ver-

gleich dieser Studien dennoch eine ungefähre Einschätzung der Grössenordnungen. Die Frage, ob die Mitgliedschaft in Migriertenvereinen im Laufe der Zeit stabil geblieben ist oder ab- bzw. zugenommen, kann mangels weiterer Untersuchungen älteren Datums an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

Bezüglich der Grösse von Migriertenvereinen stellt Lehmann (2001: 13f) ein mögliches Spektrum zwischen 10-200 Mitglieder pro Verein fest, Zottos (1999: 15) weitet dieses gar auf eine Spanne zwischen 3-1250 Mitglieder aus. Die Betrachtung solcher Extremwerte ist selbstverständlich irreführend, ein Blick auf die Mittelwerte einiger Untersuchungen lässt dagegen ein konsistenteres Bild erscheinen: So gerechnet erhält man Durchschnittswerte von 139 Mitglieder pro Verein (MASSKS 1999: 106), bzw. 204 (DSJ Frankfurt a.M. 2005: 42f) und 240 (Waldrauch & Sohler 2004: 510)¹⁰. Waldrauch und Sohler (2004: 510) stellen zudem fest, dass die Zahl der Veranstaltungsteilnehmer im Durchschnitt doppelt so gross ist wie die Zahl der ordentlichen Mitglieder, während jedoch nur ein kleiner Teil der ordentlichen Mitglieder aktiv an der Organisation von Aktivitäten beteiligt ist oder sogar ein formales Amt übernimmt. Migriertenvereine leben folglich primär von einigen wenigen Hochengagierten (vgl. Stäheli 2006: 144; Weiss & Thränhardt 2005: 29f).

Hingegen lassen die ausgewerteten Studien gewisse Tendenzen zu einer Heterogenisierung der Mitgliederstruktur von Migriertenvereinen feststellen: Die Migriertenvereine der späten 60er und frühen 70er Jahre, welche den Bemühungen der westeuropäischen Länder um Anwerbung von Arbeitskräften folgten, bestanden zu Beginn beinahe ausschliesslich aus Männern, welche im Aufnahmeland zumeist unqualifizierte Arbeiten verrichteten (vgl. etwa Schrover & Vermeulen 2005: 828). Später erfolgte einer Diversifizierung der Migrationsgründe, neben der Ankunft von Flüchtlingen und dem Aufkommen einer so genannten Elitemigration, führte insbesondere der Familiennachzug der ehemaligen Gastarbeiter zur einer bildungsstrukturellen und soziodemographischen Heterogenisierung der Migrationsbevölkerung. Diese Heterogenisierung führte zur Gründung gruppenspezifischer Vereine, aber auch zur Aufnahme von Frauen und Jugendlichen desselben Herkunftslandes in die Vereine, die zuvor von Männern dominiert waren (vgl. Waldrauch & Sohler 2004: 383; Schrover & Vermeulen 2005: 828). Mit fortschreitendem Alter der ersten Vereinsmitglieder wurde auch die Gruppe der Senioren in den bestehenden Vereinen präsenter bzw. gründeten eigene Vereine. In unterschiedlichen Studien wurde zudem eine weitere Tendenz zur Öffnung der Mitgliederstruktur konstatiert, nämlich hin zu einer Heterogenisierung bezüglich des Herkunftslandes der Vereinsmitglieder (Hadeed 2005: 189; MASSKS 1999: 17). Hunger stellte zudem fest, dass herkunftshomogene Vereinsgründungen deutlich abnehmen, während herkunftsheterogene Vereine vermehrt gegründet werden (Hunger 2005: 226).

¹⁰ Es bleibt anzumerken, dass die erwähnten Extremwerte, auf welche wohl alle Autoren gestossen sind, den Mittelwert deutlich verzerren können. Aus diesem Grund wäre die Berechnung des Medians vorteilhafter gewesen und hätte ein genaueres Bild der Grössen von Migriertenvereinen geliefert. Im vorliegenden Fall ist davon auszugehen, dass der Medianwert etwas tiefer liegt als der Mittelwert.

Überraschenderweise finden sich in der einschlägigen Literatur zwei gänzlich konträre Ansichten zur Schichtzugehörigkeit von in Vereinen organisierten Migrierten: Während Moya (2005: 853) davon ausgeht, dass die Vereinsmitgliedschaft eines Migrierten positiv mit dessen Bildungs- und Einkommensniveau korreliert ist und folglich tiefere Schichten in Migriertenvereinen deutlich unterrepräsentiert sind, nimmt Wicker (2002: 32) an, dass sich eher Unterschichtmigrierten in eigenen Vereinen zusammenschliessen. Er argumentiert, dass Akademiker, Manager und Künstler einen kosmopolitischen Lebensstil pflegen, während die Unterschichtmigrierten nicht zuletzt aufgrund der unsicheren Aufenthaltsbewilligung die Rückkehr als Option offen halten müssen und deshalb in national-ethnischen Netzen eingebunden bleiben. Es ist Aufgabe der empirischen Sozialforschung festzustellen, welcher der beiden Autoren mit seiner Aussage der Praxis näher kommt. Leider bleibt die Untersuchung der Schichtzugehörigkeit der Vereinsmitglieder in sämtlichen ausgewerteten Studien ein blinder Fleck. Es gilt jedoch darauf hinzuweisen, dass sich unter den Migrierten in den letzten Jahren eine Mittelschicht zu etablieren begann, deren Anteil aufgrund des teilweisen Vereinbeitritts der 2. und 3. Generation wohl zunehmend auch in Migriertenvereinen wachsen dürfte (Lehmann 2001: 137; vgl. auch Hadeed 2005: 189). Dies hat insbesondere markante Auswirkungen auf die Vereinsvorstände, in welchen Universitätsabsolventen stark überrepräsentiert sind (Waldrauch & Sohler 2004: 516).

Mit Blick auf die Geschlechterstruktur zeigen die meisten ausgewerteten Studien, dass Frauen im Durchschnitt über alle Vereinstypen und Herkunfts- und Residenzländer der Migrierten hinweg nicht massiv, aber dennoch tendenziell seltener als Männer, formale Mitglieder von Migriertenvereinen sind (DSJ Frankfurt a.M. 2005: 44; Hadeed 2005: 153; Schöneberg 1985: 426; Weiss & Thränhardt 2005: 33). Rechnet man die spezifischen Frauenvereine nicht mit, ergibt sich ein noch deutlicheres Bild zu Ungunsten der weiblichen Vereinsmitglieder (Waldrauch & Sohler 2004: 511). In den Vorständen der Migriertenvereine ist der Frauenanteil noch tiefer: So kommen etwa Waldrauch und Sohler zum Ergebnis, dass nur 16% der Vereinsvorsitzenden weiblichen Geschlechts sind, der Frauenanteil im gesamten Vorstand liegt bei lediglich 34% (2004: 513 und 516; vgl. auch Weiss & Thränhardt 2005: 31f). Der Frauenanteil nimmt also mit jedem Schritt aufwärts auf der Hierarchieleiter markant ab (vgl. Schrover & Vermeulen 2005: 827). Ein Grund für die tendenzielle Unterrepräsentation von Frauen in Migriertenvereinen mag darin liegen, dass Frauen um geschlechterspezifische Bedürfnisse zu behandeln frauenspezifischen Organisationen gründen (Von Ah 1999: 82; Waldrauch & Sohler 2004: 375 und 458ff), welche jedoch häufig informellen Charakters sind (vgl. MASSKS 1999: 35f; Schrover & Vermeulen 2005: 827). Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass der Frauenanteil in den Migriertenvereinen im Zeitvergleich generell steigt. So fand etwa Hadeed, dass in den von ihm untersuchten Vereinen, die in den letzten 10 Jahren gegründet wurden, der Männeranteil nur noch geringfügig überwiegt (2005: 154). Zudem hat Hadeed festgestellt, dass herkunftsheterogene Vereine im Vergleich zu herkunftshomogenen Vereinen generell ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis oder sogar eine zahlenmässige Dominanz der Frauen aufweisen (2005: 154).

Bezüglich der Alterstruktur in Migriertenvereinen zeichnet sich ein ausgesprochen klares Bild ab: Ausnahmslos alle ausgewerteten empirischen Studien bestätigen, dass junge Menschen eher selten in Migriertenvereinen organisiert sind. Die Anteile der Jungen – definiert als unter 18- bzw. 25-jährigen – an den Vereinsmitgliedern schwanken zwischen 3% (Hadeed 2005: 151), 10% (MASSKS 1999: 34) 16% (Waldrauch & Sohler 2004: 512) und 18% (Schöneberg 1985: 426) auf generell tiefem Niveau. Hadeed (2005: 165f) und Soom (2006: 438) erklären sich das geringe Interesse der Jungen an den Migriertenvereinen dadurch, dass sie im Allgemeinen guten Zugang zu Strukturen und Institutionen des Residenzlandes haben, weshalb sie – im Gegensatz zu ihren Eltern – keine Notwendigkeit für die Existenz der Vereine mehr sehen. Zudem sprächen die herkömmlichen Migriertenvereine die Bedürfnisse der im Residenzland aufgewachsenen Generation nur ungenügend an (Hadeed 2005: 153). Jene jungen Menschen, die sich dennoch in Migriertenvereinen engagieren verfügen generell über ein höheres Bildungsniveau (Fibbi 1985: 44) und streben „mit dem Ziel der gegenseitigen Annäherung gesamtgesellschaftliche Erneuerungsprozesse an, welche dazu führen, dass Migrierten als selbstverständlicher Teil der Gesellschaft mitgedacht und berücksichtigt werden“ (Jungk 2005: 144). Doch nicht nur der untere, sondern auch der obere Teil des Altersspektrums ist deutlich unterrepräsentiert in Migriertenvereinen. Die diesbezüglichen Anteile an den Vereinsmitgliedern bewegen sich in auffallend konsistenter Weise zwischen 8% (Waldrauch & Sohler 2004: 512), 8,5% (DSJ Frankfurt a.M. 2005: 44) und 14% (MASSKS 1999: 34), wobei sich der etwas höhere Wert der letzten Studie dadurch erklärt, dass in dieser das Seniorenalter bereits bei 56 Jahren angesetzt wurde, während sich die Werte der anderen beiden Studien auf über 65-jährige beziehen. Die Zahlen zu den Senioren sind relevant, da in den kommenden Jahren mit einem Anstieg der älteren Migrierten in den westeuropäischen Ländern zu rechnen ist.

Momentan gibt es leider kaum empirische Studien, welche den Anteil eingebürgerter Personen in Migriertenvereinen untersucht haben. Als eine der wenigen Ausnahmen stellte Sökefeld im Rahmen seiner Studien zu alevitischen Vereinen fest, dass ein ausserordentlich hoher Anteil von 55% der Mitglieder alevitischer Vereine die deutsche Staatsbürgerschaft besitzt (2005: 58). Waldrauch und Sohler (2004) gelangen zu ähnlichen Ergebnissen, wonach der Anteil der Eingebürgerten an den Mitgliedern von Migriertenvereinen in Wien bei erstaunlichen 46% liegt (2004: 512). Im Vorstand machen naturalisierte Personen sogar einen noch höheren Anteil aus, nämlich 58% (2004: 515). Im Residenzland – in dieser Untersuchung Österreich – geborene Personen der 2. Generation, deren Eltern bereits eingebürgert waren und die somit direkt die österreichische Staatsbürgerschaft erhielten, stellen hingegen einen lediglich sehr kleinen Anteil an den Vereinsmitgliedern: Lediglich 14% der ordentlichen Mitglieder sind geborene Österreicher (2004: 512), im Vorstand macht diese Personengruppe lediglich 10% aus (2004: 515). Es ist jedoch unklar, inwiefern diese erstaunlichen Resultate auf die Schweiz übertragbar sind. In der Schweiz sind die Anteile eingebürgerter Personen an den Vereinsmitgliedern möglicherweise tiefer aufgrund des komplizierten Einbürgerungsverfahrens.

2.2 Integration und Partizipation

In diesem Kapitel sollen zwei für die vorliegende Arbeit zentrale Begriffe – *Integration* und *Partizipation* – konzeptuell geklärt und der Zusammenhang zwischen politischen Partizipationsmöglichkeiten von Migrierten und deren erfolgreichen Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft aufgezeigt werden.

Die migrationspolitische Diskussion wird in den letzten Jahren vom Schlagwort „Integration“ beherrscht. Politiker, Wissenschaftler und Privatpersonen unterschiedlichster *couleur* beziehen sich im Zusammenhang mit der Eingliederung von Migrierten in die Aufnahmegesellschaft auf diesen Begriff. Die rege und bisweilen inflationäre Verwendung des Wortes Integration durch unterschiedlichste Sprecher bringt eine semantische Mehrdeutigkeit mit sich und erschwert es, dem Konzept Integration klare Konturen abzuringen: Während die einen Teilhabe der Migrierten am wirtschaftlichen und öffentlichen Leben im Residenzland meinen, denken andere an Wohlverhalten und Anpassung der Zugewanderten an die neue Umgebung (Schmid 2006: 14). Diese Vieldeutigkeit und Unbestimmtheit gehört ein Stückweit sicherlich zum Wesen von sozial- und geisteswissenschaftlichen Grundbegriffen (vgl. Friedrich & Jagodzinski 1999: 11; Imbusch & Rucht 2005: 19), dennoch soll im Folgenden eine genauere Annäherung an den Integrationsbegriff erfolgen.

Etymologisch betrachtet meint Integration die Wiederherstellung eines Ganzen, es handelt sich hierbei um einen Prozess, der zu Integrität und Unversehrtheit führt indem er die Teile eines sozialen Systems zu dessen Ganzheit verbindet (Pöttker 2005: 25; Richter 2005: 36). Integration ist folglich gleichbedeutend mit „Einbeziehung und Eingliederung von Teilen in ein grösseres Ganzes“. Auf diese Kurzformel werden sich die meisten Sprecher einigen können, grössere Meinungsverschiedenheiten entstehen hingegen sobald spezifischer gefragt wird, wie die Eingliederung von Migrierten konkret vonstatten geht und das Zusammenleben von Zugewanderten und Autochthonen aussehen soll. Im Folgenden werden einige klassische sozialwissenschaftliche Modelle zur Eingliederung von Migrierten referiert, um anschliessend auf diesem Überblick aufbauend einige elementare Charakteristika des Begriffs Integration, wie er in dieser Arbeit verstanden wird, zu benennen. Zuvor lohnt es sich die Arbeiten des französischen Soziologen und Ethnologen Émile Durkheim zu erwähnen, der heute als Ahnherr der Integrationstheorie bezeichnet wird (Pöttker 2005: 27 und 35) und sich mit der allgemeinen – d.h. migrationsunspezifischen – Integration moderner Gesellschaften beschäftigt hat. In seinem zum Klassiker avancierten Buch „De la division du travail social“ (1977 [1893]) behauptet Durkheim, dass einfache Gesellschaften mit einer geringen Arbeitsteilung (*sociétés primitives*) durch ein starkes Kollektivbewusstsein zusammengehalten werden, welches in der Gleichheit der Teile der Gesellschaft wurzelt. Der soziale Kitt, der solche Gesellschaften zusammenhält, ist eine bestimmte Form der Solidarität, nämlich die von ihm so benannte mechanische Solidarität¹¹. Im Laufe der fortschreitenden Arbeitsteilung und funktio-

¹¹ Mit Solidarität ist bei Durkheim kein moralischer Kampfbegriff wie im Fall der Arbeiterbewegung

nenalen Differenzierung – sprich: Heterogenisierung – ist Durkheim zufolge jedoch kein Auseinanderbrechen der Gesellschaft zu befürchten, da an die Stelle der mechanischen Solidarität die organische Solidarität tritt. Die organische Solidarität beruht auf der Tatsache, dass die nunmehr in Teilsystemen eingefügten und stärker individualisierten Menschen zum Überleben aufeinander angewiesen sind und aufgrund dieser notwendigen gegenseitigen Abhängigkeit weiterhin in einen gesellschaftlichen Gesamtzusammenhang eingebunden werden. An dieser Stelle sei festgehalten, dass laut Durkheim dem Staat im Zuge der gesellschaftlichen Differenzierung immer mehr Aufgaben zufallen, die weit über die Pflichten eines „Nachtwächterstaats“ im Sinne Ferdinand Lassalles hinausgehen (Imbusch & Rucht 2005: 28).

In den folgenden Jahrzehnten nach Durkheim widmete sich eine wachsende Zahl an Sozialwissenschaftlern den sozialen Veränderungs- und Angleichungsprozessen, welche durch die Migration ausgelöst wurden. Nach Durkheims allgemeinen Überlegungen zur Integration von Gesellschaften, bieten diese frühen Migrationsstudien erstmals migrationspezifische Aussagen zum Thema der gesellschaftlichen Integration. Jedoch gelangte erst mit der Begründung der *social anthropology* durch Malinowski der Kontakt zweier unterschiedlicher Kulturen ins Blickfeld der Forschung (Richter 2005: 37). Sind also der durch Migration bedingte Kontakt von Menschen unterschiedlicher Kulturen und die Eingliederung von Migrierten in die Aufnahmegesellschaft seit Beginn des 20. Jahrhunderts Schwerpunkte der Migrationsforschung, hat sich das theoretische Verständnis von Integrationsprozessen im Laufe der Zeit grundlegend verändert¹². Die Diskurse um die Eingliederung von Migrierten aus den letzten Jahrzehnten können in drei Hauptrichtungen unterschieden werden, die in einer mehr oder weniger stringenten historischen Entwicklung stehen (Prodollet 1998: 21): Es sind dies die Assimilation, der Multikulturalismus und ein modernes Konzept der Integration, wie es heute zunehmend verbreitet ist.

2.2.1 Konzepte zur Eingliederung von Migrierten in die Aufnahmegesellschaft

Die letzten Jahre in der Schweiz zeigen, dass Integrationsdiskurse häufig von politischen und emotionalen Assoziationen überschattet werden (vgl. Bianchi 2003: 11). Der folgende Überblick über die unterschiedlichen theoretischen Konzepte zur Eingliederung von Migrierten in eine Aufnahmegesellschaft macht deutlich, dass im Alltagsverständnis Integration fast immer mit einer normativen Komponente verbunden ist, der Begriff Integration folglich häufig als normative Kategorie erscheint (Imbusch & Rucht 2005: 19; Pöttker 2005: 29).

gemeint, sondern eine objektiv bestehende Relation zwischen dem Ganzen und seinen Teilen (Imbusch und Rucht 2005: 24).

¹² Cattacin und Chimienti (2006) zeigen, wie die dominanten wissenschaftlichen Konzeptionen und die gesellschaftlichen Diskussionen bezüglich des Begriffs Integration vom sozialen, politischen und ökonomischen Kontext abhängig sind, in dem man sich befindet.

2.2.1.1 Assimilation

Das Konzept der Assimilation war bis in die 1950er und 1960er Jahre in den traditionellen Einwanderungsländern dominant (Prodoliet 1998: 21; Han 2005: 321) und war Ausdruck der Einheit in der fordistischen Industriegesellschaft (Cattacin & Chimienti 2006: 34). In dieser Zeit war die Arbeit der systematische Integrationsvektor, Integration erfolgte über das Eingebundensein in das Wirtschaftssystem, welchem alle anderen gesellschaftlichen Sphären untergeordnet waren (ebd.). Die Assimilationsidee bezieht sich auf eine vorgestellte, homogene Nationalkultur und eine geteilte nationale Identität, welche seit dem 19. Jahrhundert, als sich die Schweiz und andere Länder zu Nationalstaaten konfigurierten, durch eine gemeinsame Geschichtsschreibung zu erschaffen versucht worden waren (Wicker 2000: 7).

Assimilation bedeutet, dass Migrierten die eigene Herkunftskultur aufgeben und die Werte, Normen und Inhalte der vorgestellten Nationalkultur der Aufnahmegesellschaft einverleiben (Wicker 2000: 7). Migrierten werden unter der Assimilationsperspektive dazu aufgefordert, die ursprüngliche (ethnisch-kulturelle) Identität und dazugehörige Eigenheiten vollumfänglich aufzugeben und sich gänzlich mit der Kultur der dominanten Mehrheit zu identifizieren, d.h. neue Identitäten und Loyalitäten anzunehmen (Han 2005: 321). Schlussendlich werden Migrierten auf diesem Weg von der dominanten Kultur absorbiert, die Differenzen zwischen den Minderheitskulturen und der Kultur der Aufnahmegesellschaft verwischen vollständig aufgrund einer einseitigen Anpassungsleistung der Migrierten (ebd.). Gemäss diesem Ansatz sind ein friedliches Zusammenleben von Autochthonen und Zugewanderten und damit eine fortwährende Existenz der Gesellschaft nur dann möglich, wenn sich sowohl Individuen als auch Gruppen assimilieren, damit die vorgestellte homogene Gesellschaft etabliert wird (Prodoliet 1998: 21f). Eine Integration des Fremden als Fremden, d.h. als Person mit unterschiedlichen Eigenheiten, scheint in dieser Perspektive weder wünschenswert noch möglich (Supper 1999: 64).

Spätestens seit den 1970er Jahren wird das Assimilationskonzept zunehmend kritisiert, wobei sich die Kritik auf unterschiedliche Aspekte und Prämissen des Konzeptes bezieht und schlussendlich dazu geführt hat, dass man in den letzten Jahren grösstenteils von Assimilationsforderungen abgerückt ist. Im Folgenden werden einige der wichtigsten Kritikpunkte am Assimilationskonzept skizziert:

- Zugrunde liegender Kulturbegriff: In den Arbeiten von Assimilationstheoretikern erscheinen sowohl die Aufnahmegesellschaft als auch einzelne Migrierten-gruppen als Gemeinschaften mit einer von allen Mitgliedern geteilten abgeschlossenen, homogenen und statischen Kultur – eine Konzeption, die dem heutigen Stand der Kulturwissenschaften nicht mehr entspricht (vgl. etwa Wicker 1996). Folglich wird die Forderung nach der Wiederherstellung einer vorgestellten nationalen Einheitskultur über die Assimilation von ethnischen Minderheiten obsolet, da eine kohärente Mehrheitskultur nicht existiert (Supper 1999: 55).
- Empirische Anschlussfähigkeit und *ethnic revival*: Bereits in den 1930er Jahren zeigte

sich im Zusammenhang mit den Arbeiten von Park, dass die erwartete Absorption der Zugewanderten und das Verschwinden von Ethnizität als Differenzkriterium zwischen Migrierten und Autochthonen in der Realität nicht stattgefunden hatten (Supper 1999: 64). Infolgedessen wurde die Vorstellung von Assimilation als ideologisch diffamiert, weil sie der gesellschaftlichen Realität nie entsprochen hat (Han 2005: 323). Im Rahmen des *ethnic revival*, das seinen Ursprung in der Bürgerrechtsbewegung der Schwarzen und Native Americans in den USA hat und dessen programmatische Forderung nach einem Recht auf die eigene Kultur später von Migrierten übernommen wurde, wuchs das politische Bewusstsein und das Engagement von ethnischen Minderheiten. Als Folge davon verschwanden ethnische Gruppen und Identitäten nicht, sondern wurden sogar verstärkt (Supper 1999: 64; Karrer 2002: 17; Wicker 2000: 9; Han 2005: 324).

- Ethische Einwände: Einseitige Assimilationsleistungen von Migrierten wurden vermehrt als diskriminierend bezeichnet, als Ausdruck der Missachtung der Vielfalt von Lebenswelten verstanden und mit Ethnophagismus gleichgesetzt (Prodoliet 1998: 22).
- Vielfältige Integrationsverläufe: Theoretischen Modellen, welche die Eingliederung von Migrierten als einen einförmigen, von Zeit, Raum und ethnischer Gruppe weitgehend unabhängigen Prozess bezeichnen, werden empirische Evidenzen entgegengehalten, die unterschiedliche Integrationsverläufe verschiedener Migriertengruppen belegen (Karrer 2002: 17).
- Identitätstheoretische Einwände: Aus heutiger Sicht kann die Identität von Menschen nicht einfach ausgetauscht werden, in diesem Sinne werden Forderungen nach der Aufgaben der kulturellen Identität von Migrierten unhaltbar aufgrund der dadurch ausgelösten negativen sozialen und psychischen Folgen (Wicker 2003: 48).
- Postmodernistische Einwände: Schliesslich stehen die postmodernen gesellschaftlichen Strukturen, die auch innerhalb der Mehrheitsbevölkerung von Individualität, Differenz und Distinktion geprägt werden, der Entwicklung einer Einheitskultur über die Assimilation von Migrierten im Wege (Supper 1999: 64). Das Fordismus-Modell gerät Ende der 1960er Jahre in eine Krise und Differenz wird ein zentraler Wert in der Gesellschaft (Cattacin & Chimienti 2006: 35). Die einsetzende Debatte über Differenz sprach sich auf normativer Ebene für die Verteidigung lebendiger Vielfalt und gegen eine abstrakte, repressive Tendenz zur Homogenisierung aus (D'Amato & Gerber 2005: 13f).

2.2.1.2 Multikulturalismus

Insbesondere im Gefolge des *ethnic revivals*, des Postmodernismus und als Reaktion auf ethische Einwände gegen das Assimilationskonzept entstand das Konzept des Multikulturalismus. Auf politischer Ebene wurde festgestellt, dass die Forderung nach Assimilation inkompatibel ist mit der entstehenden pluralen Gesellschaft (Cattacin & Chimienti 2006: 35) und speziell in den USA verlangten Minoritäten und Randgruppen angesichts von Rassismus und Diskrimi-

nierung zunehmend Rechte auf der Basis von Ethnizität (Dahinden & Piguet 2004: 104). Ab den 1970ern rückte folglich die Kultur der Zugewanderten in den Fokus des politischen und wissenschaftlichen Interesses. Auf wissenschaftlicher Ebene haben sich insbesondere John Rex (1986) und Charles Taylor (1993) mit dem aufkommenden Konzept des Multikulturalismus beschäftigt.

Im Zentrum der Multikulturalismusidee steht die Überzeugung, dass vom Staat weder Anreize noch Druck zur Assimilation ausgehen sollen, sondern im Gegenteil die kulturelle Identität der Migrierten zu wahren sei. Die intakte kulturelle Identität von Migrierten wird im Multikulturalismus zur wichtigsten Voraussetzung für die erfolgreiche Eingliederung der Zugewanderten in die Aufnahmegesellschaft (vgl. Prodoliet 1998: 22f). Die Aufnahmegesellschaft erfährt eine Pluralisierung und Heterogenisierung, weil fortan verschiedene ethnische und kulturelle Gruppen innerhalb eines nationalstaatlichen Kontextes nebeneinander existieren. Das multikulturalistische Modell setzt voraus, dass sich die Angehörigen der jeweiligen ethnisch-national oder kulturell definierten Gruppen gegenseitig mit Respekt und Toleranz begegnen und keine Gruppe vom Staat bevorzugt wird (ebd.). Dieser gleichberechtigte und nicht-diskriminierende Zugang aller dauerhaft innerhalb der Staatsgrenzen lebenden Personen zu sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ressourcen bildet einen Kernpunkt des Multikulturalismus.

Die bereits von Eisenstadt (1954) und Gordon (1964) angedeutete Tatsache, wonach eine erfolgreiche Eingliederung von Migrierten sowohl Beiträge der Zugewanderten selbst, als auch der Aufnahmegesellschaft voraussetzt, wird nun besonders evident im Multikulturalismus. Unter dieser Perspektive wird dem Staat eine zentrale Rolle im erfolgreichen Eingliederungsprozess zugeordnet, staatliche Massnahmen werden im Multikulturalismus zur fundamentalen Bedingung einer gesamtgesellschaftlichen Integration (Dahinden & Piguet 2004: 104).

In den letzten Jahren ist man in Bezug auf die Eingliederungsprozesse von Migrierten auch vom Multikulturalismuskonzept abgerückt, welches rückblickend mitunter als naiv und romantisierend bezeichnet wird (Cattacin & Chimienti 2006: 35). Analog zum Assimilationskonzept ist im Zusammenhang mit dem Konzept des Multikulturalismus das ihm zugrunde liegende Kulturverständnis zu kritisieren, da der Multikulturalismus verschiedene abgeschlossene, statische und homogene Kulturen voraussetzt, die nebeneinander existieren. Auf wissenschaftlicher Ebene gilt das für den Multikulturalismus elementare Kulturverständnis aufgrund des heute gängigen dynamischen Kulturbegriffs als überholt, womit auch der Multikulturalismus als solcher fragwürdig oder sogar obsolet erscheint (vgl. Prodoliet 1998: 28; Cattacin & Chimienti 2006: 35). Ferner werden zweifelhafte kollektive Identitäten konstruiert sowie alle der gleichen Gruppe angehörigen Menschen homogenisiert und ihnen identische Bedürfnisse und Problemlagen zugeordnet. Dies widerspricht jedoch dem Postulat des postmodernen Dekonstruktivismus, wonach keine ethnischen, kulturellen, nationalen oder geschlechtlichen Essenzen als solche existieren (Dahinden & Piguet 2004: 105).

Ferner wird kritisiert, dass der Multikulturalismus nicht Ausdruck des natürlich gewachsenen Zusammenlebens von Menschen multiethnischer Herkunft sei, sondern eher Ausdruck der

Proteste und Frustrationen ethnischer Gruppen (Han 2005: 330 und 333). Damit ist die grundlegende Gefahr verbunden, dass sich eine multikulturelle Gesellschaft in kulturell unverrückbare Segmente parzelliert und dadurch ethnische Grenzen zwischen den Bewohnern eines Landes errichtet und verfestigt werden (Prodoliet 1998: 22f).

Grundsätzlich wird gegen den Multikulturalismus eingewendet, dass in modernen Gesellschaften kulturelle Differenz ohnehin paradigmatisch sei, doch gleichzeitig die kulturellen Freiheiten nie absolut sein können, sondern durch die in einem Rechtsstaat gültigen Gesetze limitiert seien (Wicker 2000: 9).

2.2.1.3 Integration

Aufgrund dieser Kritik ist man bezüglich der Eingliederung von Migrierten nach der Assimilationsidee auch vom Konzept des Multikulturalismus abgerückt und fasst Eingliederungsprozesse von Zugewanderten heute mit dem Begriff der „Integration“ (vgl. Wicker 2000: 9).

Grundsätzlich gilt es daran zu erinnern, dass – obwohl in medialen und gesellschaftlichen Diskursen Migration und Integration eng verknüpft werden – sich das Problem der Desintegration nicht nur im Zusammenhang mit der Migrationsbevölkerung eines Landes stellt, sondern auch mit dessen autochthonen Einwohnern (vgl. Prodoliet 1998: 36; Schmid 2006: 15). Das Thema der Integration ist eng mit der Frage der sozialen Schichtung verbunden, folglich haben auch autochthone ärmere Bevölkerungsteile mit sozialer Ausgrenzung und Desintegration zu kämpfen (Schmid 2006: 15). Die Integration der Gesellschaft war damit schon vor der Ankunft grösserer Migrationsströme ein Thema, obwohl sich die Frage der Integration sicherlich deutlicher stellt im Zuge der durch die Migration ausgelöste Heterogenisierung und Pluralisierung einer Gesellschaft.

Diese grundsätzliche Bemerkung legt nahe, gesellschaftliche Integration als graduelles – d.h. immer mehr oder weniger realisiertes – Konzept zu betrachten, das auch in Phasen relativer gesellschaftlicher Stabilität nicht einfach gegeben ist, sondern fortlaufend hergestellt werden muss (Imbusch & Rucht 2005: 13 und 15). Gesellschaft beruht folglich immer auf einer Reproduktionsleistung und damit auf kontinuierlichen Anstrengungen um Integration, da sowohl für die Gesellschaft als ganze als auch für deren einzelne Mitglieder stets die Möglichkeit zur Desintegration besteht (Imbusch & Rucht 2005: 13; Richter 2005: 62). Diese Einsicht, wonach die Integration kein gegebener Zustand, sondern ein dauerhafter, dynamischer und mitunter schwieriger Prozess ist, findet sich bereits in den Arbeiten von Eisenstadt (vgl. Han 2005: 337).

In der heutigen Zeit scheint die Vermutung verbreitet zu sein, dass bestimmte Migriertengruppen eine grössere Integrationsfähigkeit besitzen als andere. Ausdruck dieser Vermutung ist beispielsweise das mittlerweile aufgegebene 3-Kreise-Modell der Schweizerischen Zulassungspolitik oder die heute gängige Praxis der *immigration choisie*, die Zulassungsbedingungen für Angehörige aus Drittstaaten mit Auflagen verknüpft, die der späteren Integration der betreffenden Personen dienlich sein soll (Efionayi-Mäder 2006). Wie sind diese divergierenden Einschätzungen der Integrationsfähigkeit von unterschiedlichen Migriertengruppen

nun zu bewerten? Die „Kultur“ einer Migriertengruppe kann für deren Handlungsweisen und Integrationsverlauf nicht alleine verantwortlich gemacht werden, allerhöchstens können Teilaspekte des kulturellen Selbstverständnisses handlungsleitend sein (vgl. Prodoliet 1998: 27). Eine anders lautende Deutung würde eine essentialisierende Kulturdefinition und eine unzulässige Homogenisierung der Menschen aus einem bestimmten Land implizieren und den Blick versperren auf viel einflussreichere Determinanten des individuellen Verhaltens von Menschen wie etwa das soziale Herkunftsfeld, die persönliche Biographie oder die sozio-ökonomischen Verhältnisse, aus denen eine Person stammt (ebd.) sowie die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen in der jeweiligen Residenzgesellschaft (EKA 1999: 11; Waldrauch & Sohler 2004: 32). Folglich sind Aussagen und Politiken, die Menschen aus bestimmten Ländern und Regionen a priori die Integrationsfähigkeit absprechen, bei näherer Betrachtung unhaltbar und grundsätzlich alle Individuen und Gruppen ungeachtet ihrer Herkunft als integrationsfähig zu betrachten (Gemeinderat der Stadt Bern 1999: 19).

Gewiss unorthodoxer, aber nicht minder legitim ist die Frage, ob jede Aufnahmegesellschaft zur Integration von Migrierten fähig ist. In Bezug auf diese Frage gilt es zwei unterschiedliche Verständnisse von Nation zu differenzieren: Einerseits die ideell in der französischen Revolution wurzelnde Willensgemeinschaft, in welcher sich wie in den USA oder in der Schweiz sehr heterogene Bevölkerungsgruppen auf bestimmte Prinzipien und Regeln geeinigt und zu einer Nation geformt haben. Und andererseits das auf Herder zurückgehende deutsche Verständnis als Herkunftsgemeinschaft, in welcher nur Bürger sein kann, wer seine entsprechende ethnische und kulturelle Herkunft nachweisen kann (Münch 1997: 73). Gründet eine Aufnahmegesellschaft ihre nationale Identität nicht auf einer freien Willensgemeinschaft, sondern auf der ethnischen und kulturellen Zugehörigkeit ihrer Mitglieder, dann ist die Integration der Zuwanderer ein kaum lösbares Problem (Münch 1997: 100). Die Integration von Migrierten kann daher nur gelingen, wenn sich eine Nation mit einem hohen Ausländeranteil von der Herkunfts- zur Willensgemeinschaft umdefiniert und seitens der Zugewanderten eine Einfügung in die bürgerlich-demokratische Lebensform erfolgt (ebd.).

Bereits Durkheim (1977 [1893]) und nach ihm auch Eisenstadt (1954) und Gordon (1964) haben betont, was auch für ein modernes Integrationsverständnis zentral ist: Erfolgreiche Integration setzt Leistungen der Zuwanderer selbst voraus, aber genauso auch Offenheit, Einverständnis und adäquate Massnahmen der Aufnahmegesellschaft. Von den Migrierten darf erwartet werden, dass sie Fähigkeiten erwerben, welche ihnen die Teilhabe an der Gesellschaft und ein Bewegen im öffentlichen Leben erlauben. Dazu gehören etwa die Kommunikationsfähigkeit in der bzw. einer Landessprache, Kenntnisse über Institutionen und Organisationsstrukturen sowie die Einhaltung der Gesetze und Normen (vgl. Supper 1999: 57; Wicker 2002: 32; Nigg 2005: 5). Seitens der Aufnahmegesellschaft muss die Bevölkerung (bestehend aus Arbeitgebern, Nachbarn, Vereinsvorsitzenden etc.) bereit sein, die zugewanderten Mitbürger zu akzeptieren und diese nicht zu diskriminieren. Eine deutlich aktivere Rolle wird vom Staat erwartet, der als zentraler Akteur Impulse, Anstösse und Unterstützung im Integra-

tionsprozess der Migrierten bzw. im gesamtgesellschaftlichen Integrationsprozess geben soll (Caroni 2006: 41). Den Migrierten soll insbesondere der chancengleiche Zugang zu materiellen und nicht-materiellen Ressourcen gewährt werden (vgl. BFM 2006: 9).

Durkheim hat ferner aufgezeigt, dass gesellschaftliche Integration keine homogene Bevölkerung voraussetzt und folglich eine funktionale Differenzierung und soziale Heterogenisierung der Gesellschaft nicht notwendigerweise zur Desintegration führen muss. Assimilationsforderungen zur Sicherung der fortwährenden Existenz der Gesellschaft werden unter dieser Perspektive obsolet. Die Erhaltung der Herkunftskultur von Migrierten im Integrationsprozess ist eine Option, die erst im Zusammenhang mit dem empirisch zu beobachtenden *ethnic revival* und der wissenschaftlichen und politischen Multikulturalismusdebatte aufgetaucht ist (Supper 1999: 61) und im hier auszuarbeitenden Integrationsverständnis übernommen wird. Integration bedeutet, dass vom Staat kein Zwang zur totalen Assimilation der Migrierten ausgeht. Gleichzeitig wird in Abgrenzung zum Multikulturalismuskonzept darauf hingewiesen, dass die kulturelle Freiheit nicht absolut sein kann, sondern durch die in einem Rechtsstaat gültigen Gesetze limitiert ist (vgl. Wicker 2000: 9; Wicker 2003: 34 und 48). Ein modernes Integrationskonzept lässt Freiraum für Differenz und Auseinandersetzung, fordert aber auch einen Kern an Gemeinsamkeiten. Jede Gesellschaft schafft sich als Handlungsorientierung für ihre Mitglieder einen bestimmten Grundkonsens bestehend aus einem generellen Wertekanon und Verhaltenskodex – sprich: einer übergreifenden Rechtssetzung –, die alle innerhalb eines Staatsgebietes anwesenden Personen respektieren müssen (Prodolliet 1998: 27). Kulturelle Traditionen der Migrierten dürfen daher nicht mit den demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien der Aufnahmegesellschaft in Konflikt stehen.

Mit der Option auf die Erhaltung der Herkunftskultur der Migrierten ist ein Kernstück des heutigen Integrationsverständnisses angesprochen, das radikal mit der Assimilationsidee bricht: Erfolgreiche Eingliederung von Migrierten bedeutet nicht mehr kulturelle Homogenität in der Aufnahmegesellschaft, sondern Partizipation der Migrierten an den gesellschaftlichen Ressourcen. In dieser Arbeit wird deshalb ein kulturfreies Integrationskonzept vertreten, das eher sozialstrukturell orientiert ist und Teilhabe der Migrierten an der Gesellschaft meint (vgl. Elwert 1982: 719; Han 2005: 333; Wicker 2003: 34 und 48).

Nach diesem Überblick über einige elementare Aspekte des dieser Arbeit zugrunde liegenden Integrationsverständnisses lässt sich Integration folgendermassen definieren: *Integration ist ein erwünschter sozialer Prozess, der Bereitschaft, Offenheit und Leistungen von den Migrierten und der Aufnahmegesellschaft voraussetzt; in dem den von staatlichen Institutionen gewährten Möglichkeiten zur Integration grösste Bedeutung beikommt; zu dem grundsätzlich Migrierten aus allen Herkunftsländern fähig sind; der am besten in Gesellschaften gelingt, die sich nicht als Herkunfts- sondern als Willensgemeinschaft verstehen; in dem Differenz und Heterogenität aber auch gemeinsame Berührungspunkte wichtig sind; in dem kulturelle Freiheit gewährt wird, jedoch nicht absolut gilt, sondern allgemeinverbindlichen Gesetzen und Grundprinzipien untergeordnet ist und der losgelöst von Identitätsanforderungen eine adäquate Partizipation der Migrierten an der Aufnahmegesellschaft und deren Chancen-*

gleichen Zugang zu materiellen und nicht-materiellen Ressourcen anstrebt.

2.2.2 Partizipation

In der abschliessenden Kurzformel für Integration aus dem vorgängigen Kapitel wird der Partizipation von Migrierten eine grosse Bedeutung beigemessen. In diesem Kapitel soll der Zusammenhang zwischen Integration und Partizipation von Zugewanderten gesondert betrachtet werden.

In aktuellen Enzyklopädien wird der Begriff Partizipation gemeinhin folgendermassen definiert: Partizipation ist die „mehr oder minder anerkannte bzw. berechtigte Teilhabe einer Person oder Gruppe an Entscheidungsprozessen oder Handlungsabläufen in Organisationen und Strukturen“ (Brockhaus 20. Auflage, Band 16: 65). Mit dem Verweise auf die Einbindung in Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse lässt bereits diese grundlegende Definition die politische Dimension von Partizipation erkennen. Obwohl in dieser Arbeit die politische Partizipation im Zentrum steht, kann der Begriff auch soziale Partizipation und damit faire Zugangsmöglichkeiten zu unterschiedlichen sozialen Gütern und Institutionen meinen (vgl. Nigg 2005: 6). Beschränkt man sich ausschliesslich auf die politische Partizipation könnte eine Definition wie folgt lauten:

„Political participation refers to actions through which ordinary members of a political system influence or attempt to influence outcomes“. (Nagel 1987: 1)

Mit politischer Partizipation sind also Verhaltensweisen von Bürgern gemeint, mit denen individuell oder als Kollektiv politische Entscheidungen beeinflusst werden sollen. Während in der Definition von Nagel nur „ordinary members of a political system“ politisch partizipieren, d.h. nur Menschen mit Bürgerrechten im jeweiligen Staat, soll weiter unten dargelegt werden, dass auch eine Partizipation von Migrierten in jedem – auch im politischen – Bereich für die gesamtgesellschaftliche Integration wichtig ist.

Der Begriff Partizipation ist wie der Begriff Integration überwiegend positiv konnotiert, insbesondere aus Gründen der Emanzipation, Legitimation oder auch gesteigerter Effektivität gilt Partizipation als wünschenswert. Partizipation wird oft auch als Grundpfeiler demokratischer Systeme bezeichnet, weil „jede Demokratie von der Beteiligung ihrer Bürgerinnen und Bürger [lebt]“ (Hoecker 2006: 3). Neben Freiheit und Gleichheit ist Partizipation folglich das dritte konstitutive Prinzip einer Demokratie, weshalb ein allgemeiner Konsens über das Recht auf politische Partizipation sowie deren Notwendigkeit besteht (ebd.).

Im Zusammenhang mit der Partizipation von Migrierten wird vielfach erwartet, dass sich deren erweiterte Teilhabe an der Gesellschaft positiv auf ihr Gefühl der Zugehörigkeit auswirkt und ihre Identifikation mit dem Residenzland stärkt. Der Soziologe Lutz Hoffmann begründet diese Erwartungshaltung folgendermassen:

„Was man auch immer unter Integration verstehen mag, solange man den Begriff ernst meint, setzt er ein Mindestmaß an Identifikation mit dem jeweiligen Land voraus. Man kann sich nur ohne Krampf und Heuchelei integrieren, wenn man sich selbst einem Land zurechnet und dieses

als das eigene anerkennt. Und eine solche Identifikation wird immer noch am besten und schnellsten erreicht, wenn die Menschen sich demokratisch als Subjekte der Verhältnisse begreifen können, unter denen sie leben.“ (Hoffmann 2002: 50)

Den Migrierten gewährte Möglichkeiten zur politischen und sozialen Partizipation sollen folglich deren Einschluss in die Aufnahmegesellschaft fördern und allfälligen Abgrenzungsmechanismen zuvorkommen. Ferner wird erwartet, dass wer mitentscheiden und seine Ansichten in die Politik einbringen kann, auch jene Entscheidungen akzeptiert, die er eigentlich nicht befürwortet hat (Caroni 2005: 2).

In der Wissenschaft besteht aus diesen Gründen ein allgemeiner Konsens, dass Integration und Partizipation untrennbar miteinander verknüpft sind bzw. dass Integration als „universalistischer Code für die Teilhabe an den gesellschaftlichen Systemen“ zu verstehen ist (D’Amato & Gerber 2005: 14). Integration wird in diesem Sinne gleichgesetzt mit Partizipation, eine Integration wird undenkbar ohne die Möglichkeit der Migrierten zur Partizipation (vgl. Dahinden & Piguet 2004: 101; Expertenkommission Migration 1997: 34; Önen 1997: 26; Supper 1999: 62; Wicker 2002: 9).

Seit in der Schweiz die aus einer Perspektive der Integration als höchst unglücklich zu bewertende Gastarbeiterpolitik der 1950er bis 1970er Jahre fallen gelassen wurde, werden Migrierten immer seltener als Gäste in der Schweiz verstanden. Der grösste Teil der Migrierten mit dauerhafter Niederlassungsbewilligung¹³ hat die Schweiz zu ihrem permanenten Lebensraum gemacht und ist deshalb sowie aufgrund der geleisteten gesellschaftlichen Beiträge als Teil und Teilnehmer der Gesellschaft anzuerkennen. Diese Personengruppe lebt dauerhaft in einem Land und ist von zahlreichen staatlichen Entscheiden betroffen. Mit dem demokratischen Ideal – welches ebengerade fordert, dass all jene Personen, die von einem staatlichen Entscheid betroffen sind, mitentscheiden können (Caroni 2005: 2) – ist es nicht vereinbar, dass 20% der in einem Staatsgebiet lebenden Personen von der politischen Mitsprache ausgeschlossen werden. Eine fehlende politische Partizipation so grosser Bevölkerungsteile wird langfristig zu gesellschaftlichen Spannungen, der Ausbildung von immer vehementer verteidigten Partikularinteressen und zur Desintegration des Staatsgefüges führen (ebd.). Folglich liegt es im aufgeklärten Selbstinteresse eines Staates den dauerhaft anwesenden Migrierten adäquate politische Mitbestimmungsmöglichkeiten zu bieten.

Die Einsicht, dass Partizipationsmöglichkeiten unabdingbar sind für die Integration der Migrierten, teilt mittlerweile auch der grösste Teil der Politiker. So hat beispielsweise das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement den Bereich Partizipation in sein Schwerpunktprogramm für Integrationsförderung 2001-2003 aufgenommen (EJPD 2000: 8). Durch die Beseitigung rechtlicher und sozialer Zugangsbarrieren resp. die systematische Öffnung des Zugangs zu ökonomischen, sozialen und politischen Positionen im Allgemeinen, erfüllt

¹³ Diese Migrierten mit der dauerhaften Niederlassungsbewilligung C machen immerhin 65% der gesamten Migrationsbevölkerung aus. (Quelle: Aktuelle Daten des Bundesamtes für Statistik www.bfs.admin.ch)

die Aufnahmegesellschaft die ihr zufallenden Pflichten im Integrationsprozess (siehe 2.2.1.3) und unterstreicht ihren Willen zur Akzeptanz der dauerhaft anwesenden Migrierten als legitimen Teil der Landesbevölkerung.

Während sich die meisten Politiker darauf einigen können, dass Teilhabe der Zugewanderten an der Residenzgesellschaft elementar ist für deren Integration, besteht Uneinigkeit darüber, zu welchen gesellschaftlichen Bereichen den Migrierten Zugang gewährt werden soll. Klassischerweise und insbesondere in den Jahren des Fordismus wurde die Partizipation an der ökonomischen Sphäre der Aufnahmegesellschaft erwartet – schliesslich wurden die damals so genannten Gastarbeiter auch aufgrund ihrer Arbeitskraft angeworben. Doch bereits Gordon (1964) hat das Partizipationsfeld der Migrierten ausgeweitet und betont, dass neben dem Einschluss in den Arbeitsmarkt, die Teilhabe der Zugewanderten an anderen gesellschaftlichen Bereichen förderlich ist für deren Integration. Das neue Bundesgesetz über die Ausländer (AuG) nimmt diesen Gedanken auf und sieht die Teilhabe längerfristig und rechtmässig anwesender Ausländer neben dem wirtschaftlichen, auch im sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft vor¹⁴. Über die politische Partizipation schweigt sich das AuG jedoch aus, denn genau die Frage nach der Partizipation im politischen Bereich spaltet die Meinungen im gesellschaftlichen Diskurs. Im wissenschaftlichen Diskurs hingegen hat sich weitgehend die Haltung durchgesetzt, dass Integration alle gesellschaftlichen Bereiche betrifft und für langfristig anwesende Migrierten folglich auch die Partizipation in der Politik möglich sein muss (vgl. Prodollet 1998: 39). Obwohl die in der Schweiz einberufene Expertenkommission für Integration bereits vor über 10 Jahren die Empfehlung abgab, die Partizipation der Migrierten auch im Bereich der Politik auszubauen (Expertenkommission 1997: 34), hat sich dieses neue Verständnis bis heute in der helvetischen Politik – mit Ausnahme einiger Kantone – noch nicht durchsetzen können.

2.3 Der Ansatz der Political Opportunity Structure

In Kapitel 2.2.2 wurden Gelegenheiten zur politischen Partizipation als wichtige Bestandteile eines erfolgreichen Integrationsprozesses von Migrierten bezeichnet, wobei unter dem Leitbegriff „politische Partizipation“ Handlungen subsumiert wurden, die Personen oder Kollektiven den Zugang zu Entscheidungs- und Willensbildungsprozessen bieten und damit die Einflussnahme auf politische Entscheide erlauben. In diesem Kapitel soll in einen theoretischen Ansatz eingeführt werden, der das Handlungsrepertoire von Migrierten auf politischer Ebene veranschaulicht und damit deren Chancen aufzeigt, ihre Anliegen und Interessen erfolgreich in das politische System einzuspeisen. Es handelt sich hierbei um den aus der Bewegungsforschung stammenden theoretischen Ansatz der *Political Opportunity Structure*. In ihrer grundlegenden Definition bezeichnen Schrover und Vermeulen die Political Opportunity

¹⁴ Der genaue Wortlaut in Artikel 4, Absatz 2 des AuG ist: „Die Integration soll längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben“.

Structure (im Folgenden: POS) als „*the extent to which powerful groups, including governments, are vulnerable or receptive to new claims made by groups that hold a marginal position in the political system*“ (2005: 828). Die Grundaussage der POS ist, dass die Entstehung und die Effektivität politischer Zusammenschlüsse vom politischen System, in dem die Zusammenschlüsse operieren, und den vom System gewährten Handlungsmöglichkeiten abhängen¹⁵.

Bei der POS handelt es sich um einen theoretischen Ansatz, der keinem einzelnen Autoren alleine zugerechnet werden kann, vielmehr existiert eine Reihe von Modellen verschiedener Wissenschaftler, die teilweise unterschiedliche Faktoren als determinierend für die POS eines Landes bezeichnen. In dieser Arbeit wird nicht auf die wegweisenden Arbeiten von Tarrow (1994) zurückgegriffen, sondern mit dem von Kriesi (1995a; 1995b) vorgeschlagenen POS-Modell gearbeitet, da dieses am Bezugspunkt einer umfassenden ländervergleichenden Studie erarbeitet wurde, welche neben Deutschland, Frankreich und Holland explizit die Verhältnisse in der Schweiz untersuchte. In einem ersten Schritt wird das Modell und seine primären Dimensionen und Inhalte zusammengefasst. Anschliessend wird erörtert, ob und mit welchen allfälligen Einschränkungen dieses Modell als fruchtbarer theoretischer Rahmen einer Untersuchung von kollektiven politischen Tätigkeiten von Migrierten anwendbar ist.

Kriesi unterscheidet drei Dimensionen eines politischen Systems, welche die POS eines bestimmten Landes determinieren: Dies ist die *formale institutionelle Struktur* (formal institutional structure), die *informalen Vorgehensweisen und vorherrschenden Strategien im Umgang mit Herausforderern* (informal procedures and prevailing strategies to deal with challengers) sowie die bestehenden *Machtverhältnisse* (configuration of power) in einem politischen System.

2.3.1 Formale Staatsstruktur

Bezüglich der *formal institutional structure* (Kriesi 1995a: 169-173 und 1995b: 27-33), d.h. der formalen Struktur des Staates und des politischen Systems unterscheidet Kriesi zwischen einer Input- und einer Output-Dimension. Mit der Input-Dimension meint er die Offen- bzw. Geschlossenheit eines Staates, d.h. den formalen Zugang für Aussenstehende zum politischen System und seinen Institutionen. Mit der Output-Dimension bezeichnet Kriesi die Stärke bzw. Schwäche eines Staates, d.h. dessen Fähigkeit Entscheide, Gesetze und Politiken durchzusetzen.

Die Input-Dimension, also die formalen Zugangsmöglichkeiten für Aussenstehende zu einem

¹⁵ Gleichwohl wird anerkannt, dass kollektive Handlungen nicht alleine von der POS in einem bestimmten politischen System abhängen, sondern auch Motivation und eine Form von kollektiver Identität der politischen Akteure wichtige Faktoren kollektiver Handlungen sind (Koopmanns 1999: 97). Im Laufe der Arbeit sollen deshalb auch die beiden Aspekte „Motivation“ und „kollektive Identität“ der Mitglieder des Dachverbandes der Migriertenvereine im Kanton St. Gallen untersucht werden.

politischen System, wird gemäss Kriesi von vier Faktoren bestimmt. Dies ist erstens der Grad der territorialen Zentralisierung eines Staates (territorial centralization), wobei ein Staat umso mehr Möglichkeiten des formalen Zugangs zu seinem politischen System bietet, je dezentraler er organisiert ist. In stark föderalen Systemen wie der Schweiz gibt es daher eine Vielzahl relevanter Zugänge zum politischen System auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Der zweite Faktor ist der Grad der funktionalen Konzentrierung (functional concentration), dabei steigt die Zahl der formalen Zugänge zum politischen System je grösser die Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative ist. In Systemen wie der Schweiz mit einer starken Legislatur und einer starken Judikative gibt es daher mehr Zugangsmöglichkeiten als in Staaten mit einer allmächtigen Exekutive. Drittens ist die Zahl der Zugangsmöglichkeiten von der Kohärenz der öffentlichen Administration (coherence of the public administration) insofern abhängig, dass die Zugänge zum politischen System abnehmen, je höher der Grad der Kohärenz, internen Koordination und Professionalisierung der Staatsadministration ist. Die Schweiz, deren Administration durch eine starke Fragmentierung, mässige interne Koordination und geringe Professionalisierung (Stichwort Miliz-System) charakterisiert ist, bietet daher viele Zugangsmöglichkeiten zum politischen System. Schliesslich führt ein hoher Grad der Institutionalisierung direktdemokratischer Elemente (direct democratic procedures) zu besseren Chancen der Herausforderer für oder gegen eine bestimmte Politik initiativ zu werden und den politischen Prozess in neue Richtungen zu leiten. Diese Instrumente der direkten Demokratie bieten Herausforderern in der Schweiz besonders gute Zugangsmöglichkeiten zum politischen System. Es lässt sich folglich festhalten, dass die Schweiz ein sehr offenes System kennt, das es Aussenstehenden verhältnismässig einfach macht, eigene Anliegen in das politische System einzuspeisen.

Die Output-Dimension, d.h. die Fähigkeit eines Staates Gesetze und Politiken durchzusetzen, ist von denselben Faktoren abhängig, die auch die formale Offenheit (Input-Dimension) eines Staates determinieren. Föderale, fragmentierte und inkohärente Staaten mit direktdemokratischen Elementen haben systeminhärente Schwierigkeiten, Entscheidungen zu treffen und diese in der Gesellschaft durchzusetzen. Ein schwacher Staat bietet grundsätzlich die bessere Ausgangslage für die Mobilisierung kollektiver Handlungen und erhöht deren Erfolgchancen. Bezüglich der Effekte von kollektiven Handlungen unterscheidet Kriesi drei Arten von Erfolg: Erstens den prozeduralen Erfolg, der darin besteht, dass neue Wege der Partizipation für Herausforderer geöffnet und sie als legitime Repräsentanten von Anliegen und Interessen anerkannt werden. Eine zweite Form des Erfolges bezeichnet Kriesi als substanziellen Erfolg (substantive success), der aus Veränderungen der Politik besteht. Dabei unterscheidet Kriesi zwischen proaktivem substanziellen Erfolg, der erreicht ist, wenn die Herausforderer *policy-making power* erhalten und für sie vorteilhafte Neuerungen einführen können sowie reaktivem substanziellen Erfolg, der aus der Erteilung eines Veto-Rechts an die Herausforderer besteht, so dass diese für sie nachteilige Neuerungen verhindern können. Gemeinhin sind prozedurale und reaktive substanzielle Erfolge einfacher in schwachen als in starken Staaten zu erzielen, während proaktive, substanzielle Einflussmöglichkeiten in jedem Kontext sehr schwierig zu erlangen sind. Die dritte von Kriesi unterschiedene Erfolgsform besteht aus

strukturellen Erfolgen, welche die POS an sich verändern. Kurzfristig sind strukturelle Veränderungen kaum möglich, langfristig können sie jedoch aus dem kumulierten Effekt verschiedener Handlungen resultieren.

2.3.2 Informale Vorgehensweisen und Umgang mit Herausforderern

Die zweite Dimension eines politischen Systems, welche die POS eines Landes mitdeterminiert ist jene der informalen Vorgehensweisen und vorherrschenden Strategien im Umgang mit Herausforderern (Kriesi 1995a: 173-179 und 1995b: 33-37). Darunter versteht Kriesi die typischerweise von den Autoritäten eines Staates gewählte Strategie, wie auf politische Herausforderer und ihre Anliegen reagiert wird. Jeder Staat hat eigene Traditionen im Umgang mit Herausforderern auf politischer Ebene, die aus den politischen Machtkämpfen in der Geschichte des Landes resultieren und mittlerweile einer nicht zu unterschätzenden Eigenlogik folgen. Diese bewährten, immer wieder abrufbaren Strategien unterscheidet Kriesi in exklusive und integrative Strategien. Mit exklusiven Strategien sind repressive Reaktionen auf politische Forderungen von Teilen der Bevölkerung gemeint, während integrative Strategien begünstigende und kooperative Verhaltensweisen der Regierung gegenüber politischen Herausforderern meinen. Integrative Strategien finden sich häufig in Staaten wie der Schweiz, die durch kleine politische Systeme und eine grosse Offenheit gegenüber dem Weltmarkt charakterisiert sind. Kriesi unterscheidet grundsätzlich vier mögliche Strategien des Umgangs mit Forderungen und politischen Handlungen von Herausforderern, wobei hier lediglich jene skizziert werden soll, die in der Schweiz verbreitet ist. Der in der Schweiz dominante Umgang mit politischen Herausforderern bezeichnet Kriesi als „Strategie der vollen prozeduralen Integration“ (full procedural integration). Bei der Schweiz handelt es sich somit um einen schwachen Staat, der eine integrative Strategie im Umgang mit Herausforderern gewählt hat. In einer solchen Situation wird verhältnismässig selten mit Repression auf politische Forderungen reagiert, der Zugang der Herausforderer zum System ist folglich sowohl formal als auch informal begünstigt. Aufgrund der Schwäche des Systems können Herausforderer zwar nicht auf gewichtige substanzielle Zusagen hoffen, dafür wird ihnen häufig die Möglichkeit gewährt, Entscheidungen durch ein Veto zu blockieren. Gerade konsensorientierte Demokratien wie die Schweiz bieten politischen Kollektiven daher eine gute Gelegenheitsstruktur und zahlreiche Zugänge zum politischen System (Hooghe 2005: 985).

2.3.3 Machtverhältnisse

Der dritte die POS eines Staates prägende Faktor ist jener der bestehenden Machtverhältnisse in einem politischen System (Kriesi 1995a: 179-192 und 1995b: 53-81). In dieser Dimension eines politischen Systems fokussiert Kriesi auf die Machtverteilung zwischen den Parteien und die Beziehung der Parteien untereinander und zeigt damit auf, welche Dynamiken die Unterstützung von politischen Kollektiven durch etablierte Parteien determinieren. Die Machtverhältnisse werden grundsätzlich durch die formalen institutionellen Strukturen geprägt (insbesondere durch das Wahlsystem) und beeinflussen ihrerseits die möglichen Strategie-

gien der Autoritäten gegenüber Herausforderern, die Offenheit von Zugangskanälen zum politischen System sowie die generelle Handlungsfähigkeit des Systems (sprich: die Stärke des Systems). Potenzielle Verbündete in der politischen Elite erleichtern den Herausforderern den Zugang zum politischen System, demgegenüber wird der Zugang eingeschränkt, wenn die Elite geschlossen gegen die Herausforderer und ihre Interessen ist. Grundsätzlich laufen etablierte Parteien in Proporzsystemen eher Gefahr konkurrenziert zu werden als in Majorzsystemen, weshalb es in Proporzsystemen für Herausforderer einfacher ist Verbündete zu finden.

2.3.4 Diskussion

Die POS in einem konkreten Untersuchungsraum ist kein konstantes bzw. statisches Phänomen, sondern kann sich im Laufe der Zeit verändern. Veränderungen der POS können von den involvierten Akteuren jedoch nicht antizipiert werden, denn sie sind das Resultat von Faktoren, die nicht von den involvierten Akteuren kontrolliert werden können (Kriesi 1995a: 168). Neben der nationalen POS eines Staates, welche im Zentrum des Modells von Kriesi steht, gibt es auch eine sub- und eine supranationale POS, welche für bestimmte politische Kollektive von Bedeutung sein können. Grundsätzlich kommt der subnationalen bzw. regionalen POS in föderalen Systemen eine grössere Bedeutung bei als in zentralisierten Staaten (Kriesi 1995a: 193f).

Obwohl er in der Bewegungsforschung gemeinhin als hilfreicher Analyserahmen etabliert ist, wird der POS-Ansatz aufgrund seiner Ausarbeitung am Bezugspunkt der grossen sozialen Bewegungen in Westeuropa kritisiert. Die Kritik lautet, dass mit einem Modell der POS z.B. Umweltbewegungen in der Schweiz gut untersucht werden können, nicht jedoch Phänomene wie etwa die Frauenbewegung in Chile, weil mit der POS die informelle, nichttraditionelle Macht der Frauen in nicht-europäischen Ländern nicht adäquat erfasst werden kann (Noonan 1995: 83f)¹⁶. Berechtigterweise stellt sich daher die Frage, ob und mit welchen allfälligen Modifikationen der POS-Ansatz zur Erforschung politischer Handlungen von Migrierten – die zu einem grossen Teil nicht eingebürgert sind – geeignet ist. Mit der nicht erfolgten Einbürgerung und den dadurch fehlenden politischen Partizipationsrechten ist der kritische Punkt im Zusammenhang mit der Erforschung politischer Aktivitäten von Migrierten unter einer POS-Perspektive bereits angesprochen. Denn das Argument Kriesis, wonach in der Schweiz politische Herausforderer aufgrund der direkt-demokratischen Elemente besonders gute Zugangsmöglichkeiten zum politischen System haben und ihre Anliegen unmittelbar einbringen können, hat für nicht-eingebürgerte Migrierten keine Gültigkeit¹⁷. Folglich müssen nicht nur die referierten Aussagen zu der *formal institutional structure* eines Landes im Hinblick auf nicht-eingebürgerte Migrierten teilweise eingeschränkt werden, sondern auch die Vernetzungsmög-

¹⁶ Kriesi war sich dieser Einschränkung der Anwendbarkeit des POS-Ansatzes bei der Ausarbeitung seines Modells bereits bewusst (Kriesi 1995a: 169).

¹⁷ Zumindest nicht in St. Gallen, wo wie in den meisten Kantonen der Schweiz kein Ausländerstimm- und Wahlrecht in der Kantonsverfassung vorgesehen ist.

lichkeiten mit politischen Parteien werden limitiert, da die Unterstützung von nicht wahlberechtigten Migrierten keine unmittelbaren strategischen Vorteile in Form von zusätzlichen Wählerstimmen mit sich bringt. Daher gilt es festzuhalten, dass die guten Zugangsmöglichkeiten zum politischen System, die eingebürgerte Personen in der Schweiz haben, nicht analog auf nicht-eingebürgerte Menschen übertragen werden können. Je verschlossener die formalen Zugänge zu den Entscheidungsprozessen für die Migrierten selbst sind, umso wichtiger werden die anderen von Kriesi genannten Dimensionen eines politischen Systems. In erster Linie sind damit einflussreiche Verbündete in der politischen Elite angesprochen (vgl. D'Amato 2001: 37). Für die Migrierten und ihre politischen Aspirationen führen die fehlenden politischen Partizipationsrechte zu einer paradoxen Situation: Die Tatsache selbst formal vom politischen Entscheidungsprozess ausgeschlossen zu sein erhöht die Abhängigkeit von einflussreichen Verbündeten, aber gleichzeitig sinkt die Attraktivität von Migrierten als potenzielle Partner von etablierten politischen Kräften. Die Zahl potenzieller Verbündeter von politisch tätigen Migrierten sinkt folglich.

Ist man sich diesen Einschränkungen bewusst, kann der POS-Ansatz als theoretischer Rahmen für die Erforschung politischer Tätigkeiten von Migrierten durchaus hilfreich sein, weil dadurch deren Erfolgchancen und Handlungsspielräume erkennbar werden¹⁸. Dabei ist es zulässig, den in Kriesis Modell genannten Faktoren unterschiedliches Gewicht beizumessen, da es illusorisch ist, zu erwarten, dass ein theoretisches Konzept einmal fixiert und anschließend invariant zur Analyse unterschiedlichster sozialer Phänomene und aktiver Kollektive angewendet werden kann (vgl. Koopmanns 1999: 102).

¹⁸ Den Nutzen des POS-Ansatzes bei der Erforschung von politischen Migriertenvereinen hat beispielsweise Hooghe (2005) bestätigt.

3 Ergebnisse

3.1 Migrierten und Integrationspolitik in St. Gallen

In diesem Kapitel wird die demographische Zusammensetzung der im Kanton St. Gallen lebenden Migrationsbevölkerung analysiert, die der Dachverband der Migriertenvereine zu repräsentieren anstrebt. Anschliessend soll der integrationspolitische Kontext von Stadt und Kanton St. Gallen skizziert werden, innerhalb dessen die Stimme-SG agiert.

3.1.1 Demographische Struktur der Migrationsbevölkerung im Kanton St. Gallen

Der Anteil von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit¹⁹ an der ständigen Wohnbevölkerung des Kantons St. Gallen betrug im Jahre 2006 20.5%²⁰ (gemäss provisorischer Zahlen dürfte er Ende 2007 um 21.5% betragen haben). Die im Kanton St. Gallen lebende ausländische Wohnbevölkerung hat in den letzten fünf Jahren jährlich zwischen 0.2–1.8% zugenommen. Ende 2007 waren lediglich 5% aller im Kanton lebenden Ausländer so genannte Kurzaufenthalter oder Asylsuchende und wurden deshalb als temporäre Wohnbevölkerung erfasst. Demgegenüber wurden 95% der registrierten Ausländer als ständige ausländische Wohnbevölkerung verstanden, die entweder über eine Niederlassungsbewilligung C (total 72% der gesamten ausländischen Bevölkerung in St. Gallen besitzen einen C-Ausweis) oder eine Aufenthaltsbewilligung B bzw. eine Kurzaufenthaltsbewilligung L mit einer Gesamtbewilligungsdauer von mindestens 12 Monaten verfügen (23.6% der gesamten ausländischen Bevölkerung). Diese Zahlen lassen erkennen, dass der Grossteil der hier lebenden Personen mit Migrationshintergrund langfristig in der Schweiz zu leben beabsichtigt. Neuere statistische Zahlen illustrieren die Sesshaftigkeit der hier lebenden Personen ausländischer Staatsangehörigkeit: Ende 2003 lebten 45% der im Kanton St. Gallen registrierten Ausländer seit 10 oder mehr Jahren in der Schweiz, weitere 28% wurden sogar hier geboren, während lediglich 16% der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung seit weniger als vier Jahren in der Schweiz wohnten.

Im Hinblick auf die Nationalität der permanent hier lebenden ausländischen Personen zeigt sich, dass im Untersuchungsjahr 2007 der grösste Teil (92.1%) dieser Personen aus europäi-

¹⁹ Die folgenden Zahlen beziehen sich ausschliesslich auf Personen, die mit der rechtlichen Kategorie der „Ausländer“ (in der Schweiz lebende, nicht-eingebürgerte Personen ausländischer Staatsangehörigkeit) erfasst werden und nicht auf die gesamte Migrationsbevölkerung, die auch eingebürgerte Personen einschliesst. Die demographische Struktur der gesamten Migrationsbevölkerung wird von statistischen Diensten gemeinhin nicht erfasst.

²⁰ Sofern nicht anders vermerkt, stammen alle statistischen Zahlen von der Fachstelle für Statistik des Kantons St. Gallen, die unter <http://www.statistik.sg.ch> einsehbar sind.

schen Ländern stammte (siehe Abbildung 1): Ein grosse Gruppe von 39.4% kommt aus der Balkanregion (Serbien und Montenegro, Kosovo, Kroatien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Slowenien), weitere 16.4% aus Deutschland, 13.9% aus Italien, 6.4% aus Österreich, 5.5% aus der Türkei, 3.5% aus Portugal, 2.2% aus Spanien und 4.8% aus anderen europäischen Ländern. Lediglich 2.2% der ausländischen Personen immigrierten aus Sri Lanka und 5.8% aus einem anderen aussereuropäischen Land.

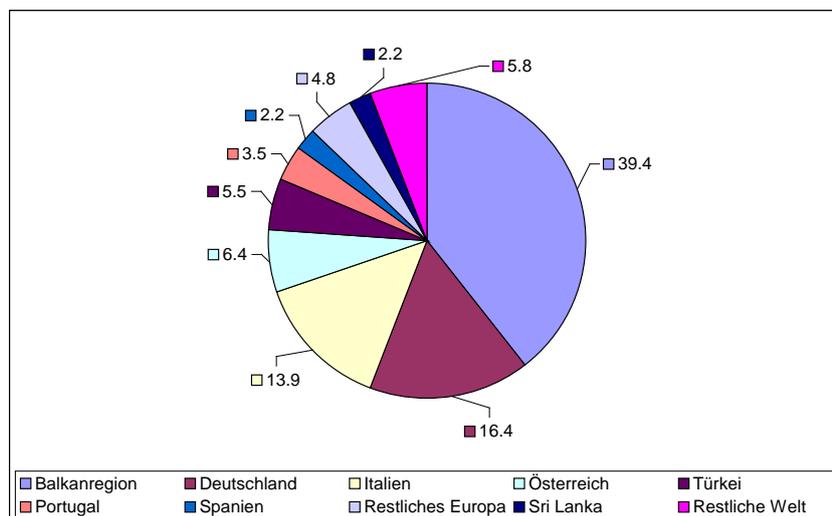


Abb. 1: Herkunftsländer der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung im Kanton St. Gallen Ende 2007.

Mit Blick auf die Geschlechter- und Altersstruktur der ständig im Kanton St. Gallen lebenden Ausländer lässt sich festhalten, dass im Untersuchungsjahr 2007 die registrierten Personen mehrheitlich männlich (Geschlechterratio 53:47) und verglichen mit der Schweizer Bevölkerung auffallend jung waren: 62.3% der besagten Personen waren unter 40 Jahre alt (25% sogar unter 20 Jahren), während lediglich 6.1% über 65-jährig waren.

3.1.2 Kantonale und städtische Integrationspolitik in St. Gallen

Die Grundlagen der Integrationspolitik des Kantons St. Gallen ergeben sich einerseits aus der Kantonsverfassung, in der in Art.14 die Integration als Staatsziel festgeschrieben wurde. Andererseits liegen der kantonalen Integrationspolitik Art.8 (Rechtsgleichheit) und Art.41 (Sozialziele) der Bundesverfassung zugrunde. Hingegen stützt sich die kantonale Integrationspolitik auf kein offizielles Integrationsleitbild, stattdessen orientiert sie sich am Bericht „Interkulturelles Zusammenleben“ des St. Gallischen Grossen Rates, der einen gewissen Leitbildcharakter hat (vgl. Emch-Fassnacht, Arn und Wicker 2008: 102). Dieser Bericht ist im Wesentlichen ein Katalog von spezifischen, nach Zuständigkeitsbereich der einzelnen Departements aufgeteilten Massnahmen. Nachdem im Jahre 2001 die Integration als Staatsziel in der revidierten Kantonsverfassung festgeschrieben wurde, wurden die Stelle eines kantonalen Integrationsdelegierten sowie einige regionale Kompetenzzentren für Integration geschaffen, deren Kernaufgaben in der Information, Öffentlichkeitsarbeit und Projektberatung liegen.

Die städtische Integrationspolitik fusst auf dem Integrationskonzept von 2001, dessen Ausar-

beitung mit der Einrichtung unterschiedlicher integrationspolitischer Institutionen und Akteure in der Stadt St. Gallen einherging (z.B. der städtischen Integrationskommission und der Stelle des städtischen Integrationsdelegierten)²¹. In diesem Konzept wird Integration als politische Daueraufgabe und wechselseitigen Prozess verstanden, der von Autochthonen, Migrierten und Fachleuten erbracht wird.

Die damalige Regierungspräsidentin Kathrin Hilber umriss 2001 die integrationspolitischen Leitsätze des Kantons mit den Worten: „Integrationspolitik ist Gesellschafts-, aber auch Sozialpolitik; Integration heisst Partizipation, dies aber im Geben und Nehmen“ und unterstrich damit aus Sicht der Regierung den engen Zusammenhang von Partizipation und erfolgreicher Integration von Migrierten (Medienmitteilung vom 9. November 2001). Integration wird dabei sowohl von der kantonalen als auch der städtischen Regierung als Partizipation der Migrierten in den bestehenden Strukturen verstanden: Migrierten und ihre Netzwerke sollen in die Strukturen von Verwaltung und Regierungsstellen, Projekten und Ämtern integriert werden (vgl. Moret, Dahinden und Weber 2007: 58). Diese in St. Gallen primär verfolgte Strukturarbeit entspricht dem momentan verbreiteten Trend zur „Öffnung der Institutionen“ und „Erhöhung der transkulturellen Kompetenz“ in Verwaltungen und Behörden. Die Integrationspraxis in St. Gallen folgt dem Grundsatz 7 und dem Projektansatz 6 des städtischen Integrationskonzepts (Integrationskonzept 2001: 1f):

Die Integrationsarbeit der Stadt St. Gallen baut auf der Arbeit der bestehenden Organisationen und Strukturen auf. Diese Arbeit soll koordinierend unterstützt, die Vernetzung verbessert werden. So wird Integration als Querschnittsaufgabe in der ganzen Gesellschaft gefördert. [...]

Der Einbezug der ausländischen Bevölkerung in das gesellschaftliche Leben der Stadt St. Gallen soll durch konkrete Massnahmen gefördert werden. Mitsprachemöglichkeiten der ausländischen Bevölkerung führen zu mehr Mitverantwortung. Dies kann durch Massnahmen wie Einsitznahme in Gremien bis hin zu erleichterten Einbürgerungsbestimmungen gefördert werden.

Obwohl aus staatlicher Sicht in St. Gallen Integrationsmassnahmen in erster Linie das Ziel verfolgen sollten, den Zugang der Migrierten zu bestehenden Institutionen zu erleichtern, wird Integration auch als Querschnittsaufgabe in der ganzen Gesellschaft gefördert. Die Stadt und der Kanton verfügen dazu über Integrationsfonds, mit deren Geldern Projekte von Dritten subventioniert werden. Dies geschieht jedoch lediglich ergänzend zum integrationspolitischen Schwerpunkt der Strukturarbeit und soll explizit zu keinen Parallelinstitutionen führen.

In den letzten zehn Jahren lassen sich in St. Gallen vermehrt politische Vorstösse beobachten, die über die Forderung nach einer allgemeinen und nicht weiter spezifizierten Partizipation der Migrierten hinausgehen und explizit beabsichtigen, deren politische Partizipationsmöglichkeiten auszuweiten. Am prominentesten war sicherlich die Ende der 1990er Jahre im Kon-

²¹ Eine abschliessende Aufzählung der Kommissionen und Akteure in der St. Galler Integrationspolitik ist für die vorliegende Arbeit und das ihr zugrunde liegende Erkenntnisinteresse nicht relevant. Ein Überblick über integrationspolitische Strukturen und Zuständigkeiten der Stadt und des Kantons St. Gallen findet sich in Emch-Fassnacht, Arn und Wicker (2008: 103f).

text der Revision der Kantonsverfassung geführte Diskussion um das fakultative Ausländerstimm- und Wahlrecht auf kommunaler Ebene. In der Retrospektive fasst der für diese Studie befragte kantonale Integrationsdelegierte die Dynamik und den Ausgang dieser Diskussion folgendermassen zusammen:

„Die Regierung war geschlossen dafür, dass man auf kommunaler Ebene das fakultative Ausländerstimmrecht einführt. Der Kantonsrat ist dieser Haltung gefolgt, bis zur vorletzten Lesung. Dann gab es Neuwahlen [Anfang 2000]. In der letzten Lesung im neu zusammengesetzten Parlament wurde das Ausländerstimmrecht dann jedoch abgelehnt.“ (Beda Meier)

In der Folge sind nicht-eingebürgerte Migrierten weiterhin vom Stimm- und Wahlrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten ausgeschlossen. Dies impliziert, dass richterliche Behörden, der Polizeidienst sowie kantonale und kommunale Behörden, die durch Volkswahl besetzt werden, bis auf weiteres den Schweizer Bürgern vorbehalten bleiben (Emch-Fassnacht, Arn und Wicker 2008: 102).

Das Thema der politischen Partizipation von Migrierten bleibt in St. Gallen jedoch aktuell, was sich an neueren Entwicklungen in der Stadt erkennen lässt. Am 11. März 2007 wurde das so genannte Partizipationsreglement vom Volk angenommen, nachdem die SVP das Referendum dagegen ergriffen hatte. Der dazugehörige, in der Gemeindeordnung festgeschriebene Partizipationsartikel (Art.3 GO) ermöglicht es nicht-eingebürgerten Migrierten über einen Ausschuss der Stimme-SG Vorstösse ins Stadtparlament einzureichen²².

3.2 Geschichte des Dachverbandes im Kanton St. Gallen

Nach dem gescheiterten Versuch, das Ausländerstimm- und Wahlrecht in die revidierte Kantonsverfassung zu integrieren, wurde im Jahre 2003 im Rahmen des 200-jährigen Kantonsjubiläums erneut die Forderung nach vermehrter Partizipation der Migrierten gestellt. Der damalige Festakt zum Kantonsjubiläum beinhaltete ein von Politikern und Bürgern gemeinsam inszeniertes Bühnenstück, das auch den künftigen Integrationsmodus der im Kanton lebenden Migrierten und deren Platz in der Gesamtgesellschaft thematisierte. Der damalige Regierungspräsident Schöneberger (CVP), der im Stück sich selbst spielte, profitierte vom liminalen Raum des Schauspiels, um eine öffentliche Diskussion über die reale Frage des Zusammenlebens von Migrierten und Autochthonen anzustossen. Über das Stück verteilt finden sich folgende Aussagen der Figur des Regierungspräsidenten:

„Müssen wir Ausländer lieben? Es geht um Rechte, nicht um Liebe. Demokratie ist kein Heimatverein!“

„Wer keine Rechte hat, hat mehr Mühe mit den Pflichten.“

„Die Ausländer brauchen eine Vertretung. Dann sehen sie sich in der Verantwortung. Und wir

²² Ferner profitieren auch Jugendliche unter 18 Jahren von diesem Partizipationsartikel, indem sie selbstständig – d.h. unabhängig vom Dachverband der Migriertenvereine – Vorstösse ins städtische Parlament einreichen können.

haben einen Ansprechpartner.“

„Integration ist gut, Partizipation ist besser. Nur mitwirkende Ausländer helfen den Kanton in Schwung zu bringen. Ich schlage Ausländerräte vor.“

Im Anschluss an die Festspiele wurden die Aussagen Schönebergers im politischen Tagesgeschäft aufgenommen und Angehörige des Kantonsrates baten die Regierung um Auskunft, wie sie sich zur Schaffung eines Ausländerrates auf kantonaler und kommunaler Ebene stelle. Obwohl die Regierung an einer verstärkten Partizipation der Migrierten und an einem Gegenüber aus der Migrationsbevölkerung interessiert war, entschied sich die kantonale Regierung im Einvernehmen mit dem kantonalen Integrationsdelegierten gegen einen Ausländerrat und für eine alternative Form der Partizipation in Gestalt eines unabhängigen Lobby-Dachverbandes, in dem die verschiedenen Migriertenvereine zusammengeschlossen sind und der als Interessenvertreter der Migrierten gegenüber dem Kanton fungieren sollte. Einige relevante Argumente gegen einen Ausländerrat und für einen Lobby-Dachverband werden in folgender Aussage einer Vertreterin des Kantons erwähnt:

„In dieser Reflexion kamen wir zum Schluss, dass es undemokratisch wäre, wenn die Regierung eine Gruppe aufbaut für eine Zeit, die sie selber stimmt und auch bestimmt, wer in der Gruppe dabei sein kann. Wenn Interessen da sind, die alle Ausländer betreffen, sollen sie sich in einem Verein zusammentun, denn das ist typisch schweizerisch. So müssen keine rechtlichen Grundlagen geschaffen werden und es gäbe keine Sondermassnahme. Wenn wir sagen, dass Ausländer hier leben und arbeiten, warum müssen sie dann in besonderen Massnahmen stecken bleiben? Die Migrierten sind so zudem unabhängig von der Regierung, sie können Lobbyarbeit betreiben, wie sie dies für nötig erachten. Die Regierung kann Antwort geben oder nicht, wie bei jedem anderen Verein.“ (Elsa Fuchs)

Der Entscheidung für einen privatrechtlich organisierten Lobby-Dachverband und gegen einen öffentlich-rechtlichen Ausländerrat bzw. ein sonstiges vom Staat einberufenes Konsultativgremium lagen folgende vier Hauptargumente zugrunde:

Erstens handelt es sich dabei um eine Partizipationsform für Migrierten, die auf der politischen Tradition in der konsensorientierten Schweiz aufbaut, wonach sich die wichtigsten gesellschaftlichen Kräfte im Rahmen des Vereinsrechts zusammenschliessen und ihre Interessen gebündelt dem Staat gegenüber vertreten (vgl. Koopmanns 1999: 104). Zweitens werden Migrierten dadurch in keine Sonderkonstruktion abgedrängt, sondern deren Partizipation an bestehenden Strukturen ausgebaut und ihnen in staatlichen Gremien mehr Gehör verschafft. Drittens werden dadurch die Möglichkeiten der Regierung zur Einflussnahme reduziert. Der Status als unabhängiger Verband verbietet es der Regierung insbesondere, die Vertretung der Migrationsbevölkerung nach eigenem Gutdünken zusammenzustellen und im Konfliktfall aufzulösen. Viertens erhöht sich durch die Tatsache, dass nicht die Regierung, sondern die im Dachverband organisierten Migriertenvereine über die Zusammensetzung des Gremiums entscheiden, die demokratische Legitimation der Migriertenvertretung innerhalb der Migrations-

bevölkerung²³.

Nach der Entscheidung des Kantons für einen Lobby-Dachverband wurde das heutige Kompetenzzentrum für Integration, Gleichstellung und Projekte (IGP) damit beauftragt, das bestehende Bedürfnis der Migrationsbevölkerung nach einem Dachverband abzutasten. Zu diesem Zweck wurden im ganzen Kanton regionale Informationsveranstaltungen durchgeführt (in Sargans, Altstätten, Wattwil, Jona, Will und St. Gallen), zu denen die bekannten Migriertenvereine und Behördenvertreter der Region eingeladen wurden. Im Rahmen dieser Treffen wurden Fragen und Anliegen seitens der Migrierten und der Autochthonen aufgenommen und interessierte Migrierten rekrutiert, die anschliessend an eine Impulstagung im August 2004 eingeladen wurden, bei der die Weichen für die Gründung eines Dachverbandes gestellt wurden. Im Anschluss an diese Tagung, an der rund 120 Migrierten über Zweck und Realisierbarkeit eines herkunftsheterogenen Dachverbandes diskutierten, wurde eine Projektgruppe von 60-70 Leuten und eine Kerngruppe aus fünf Leuten gebildet, welche die unterschiedlichen Interessen zusammentragen und in regelmässiger Rücksprache mit der Projektgruppe die Statuten des zukünftigen Verbandes ausarbeiten sollte. Die Entwürfe der Kerngruppe mussten dabei den zuvor durch die Regierung formulierten Rahmenbedingungen entsprechen, welche insbesondere eine demokratische Organisation gemäss schweizerischem Vereinsrecht, die Vertretung und adäquate Gewichtung der wichtigsten im Kanton lebenden Migriertengruppen sowie eine geeignete Form der Kommunikation zwischen dem Vorstand und den Mitgliedern des Dachverbandes verlangte. Bereits ein Jahr später wurden an der Gründungsversammlung vom 24. September 2005 die ausgearbeiteten Statuten (siehe Anhang) von den 53 anwesenden Migriertenvereinen einstimmig genehmigt und der Dachverband somit formal-rechtlich gegründet. Zur Gründung der Stimme-SG wurde durch die Kantonsregierung eine einmalige Zahlung von SFr. 5000.- als Startkapital geleistet.

Dieser kurze Abriss der Gründungsgeschichte weist auf einen Umstand hin, der im Laufe der Arbeit an einigen Stellen wieder aufzunehmen sein wird: Untypisch für eine Interessengruppe wurde der Dachverband der Migriertenvereine vom Kanton St. Gallen angestossen und entspringt nicht einer Initiative der Betroffenen, sprich: der Migrationsbevölkerung. Im Laufe des Gründungsprozesses hat der Kanton die Führung und aktive Arbeit zunehmend den Migrierten überlassen und seinen Beitrag auf finanzielle und – sofern benötigt – fachliche Unterstützung beschränkt. Die eigentliche Planung und Aufgleisung des Dachverbandes wurde von der Kerngruppe selber erbracht. Die Initiative zur Gründung eines herkunftsheterogenen Dachverbandes kam indessen klar von der Kantonsregierung, bei der Stimme-SG handelt es sich daher um ein Top-Down-Phänomen. Diesen Umstand gilt es im Zusammenhang mit der Motivation der Migrierten zur Mitarbeit im Dachverband (siehe 3.5.3.2) zu beachten.

²³ Je nach Wahlprozedere eines Ausländerrates ist es möglich, dass nicht die Regierung, sondern ebenfalls die registrierten Migrierten über die Zusammensetzung ihrer Vertretung bestimmen. In diesen Wahlen, die eine Art Parallelwahlen zu den Wahlen der Autochthonen sind, fällt die Wahlbeteiligung gemeinhin sehr tief aus.

3.3 Erwartungen und Befürchtungen bezüglich eines Dachverbandes

Im Zentrum dieses Kapitels stehen zwei Fragen: Welche positiven Effekte und Vorteile erhoffen sich Migrierten und Autochthone von der Existenz eines politischen Dachverbandes? Welche Zweifel hegen Migrierten und Autochthone in Bezug auf einen solchen Verband? Damit findet eine erste Annäherung an die tatsächlichen und die von den beteiligten Akteuren erwarteten Potenziale sowie Schwächen dieser Form der politischen Partizipation statt.

3.3.1 Erwartungen und Ziele

In einem ersten Schritt soll gesondert betrachtet werden, welche positiven Effekte einerseits Migrierten und andererseits autochthone Akteure und Institutionen von einem herkunftsheterogenen politischen Dachverband erwarten.

3.3.1.1 Seitens der Migrierten

Der Natur eines solchen Verbandes entsprechend, liegt das Hauptziel, das Migrierten mit einem politischen Dachverband verbinden, in der Vertretung der eigenen Interessen primär gegenüber politischen, aber auch gegenüber wirtschaftlichen und sozialen Akteuren und Institutionen. So bezweckt die Stimme-SG „als legitimer Partner aufzutreten gegenüber dem Kanton St. Gallen, dessen Gemeinden und Städten, den Behörden, politischen Parteien, der Wirtschaft und den Organen der Zivilgesellschaft“ (Verbandsstatuten Art.3 lit.b) um so die „Interessenvertretung aller Migriertinnen und Migrierten unter Berücksichtigung der Minderheiten im Kanton St. Gallen“ (Art.3 lit.a) zu gewährleisten. Der Präsident der Stimme-SG bringt den Hintergrund dieses Hauptziels folgendermassen auf den Punkt:

„Ein wichtiger Teil des Projekts ist den Migrierten eine Stimme zu geben, deshalb heissen wir auch so. Denn viele Migrierten haben in ihrer Gemeinde keine Gesprächsplattform, wo sie ihre Interessen formulieren könnten.“ (Antonio Donno)

Grundsätzlich verleiht ein politischer Dachverband von Migrierten einem Bevölkerungsteil eine Stimme, der bislang keinen oder nur geringfügigen Zugang zu den Arenen der öffentlichen Meinungsbildung hatte und erlaubt ihm dadurch die Teilhabe an politischen und planerischen Prozessen (Blumler & Tschannen 2006: 368) sowie den Schutz und die Förderung der eigenen Interessen. Ein Dachverband von Migrierten ist folglich als Form der Handlungskooperation zu verstehen, die eine politische Praxis erlaubt (Moret, Dahinden & Weber 2007: 20). Das Ziel eines Verbandes liegt dabei weder in der Verdrängung noch Verstärkung von Konflikten, sondern in der Verdeutlichung und Weitervermittlung der Problemlagen von Migrierten an die politischen Entscheidungsträger, d.h. in der Ausweitung und Aufrechterhaltung des Bewusstseins um migriertenspezifische Probleme (Fijalkowski & Gillmeister 1997: 299). Im Weiteren ermöglichen die Mitsprache und Stellungnahmen eines Dachverbandes die gezielte Verankerung des „Migration Mainstreamings“ in politischen Debatten. Bislang wurden politische Auseinandersetzungen über Migrierten häufig zwischen Akteuren und Institu-

tionen des Residenzlandes geführt und nicht von den Betroffenen selbst ausgetragen, als ob Migrierten nicht für sich selber sprechen könnten, sondern Fürsprecher benötigten (Weiss & Thränhardt 2005: 14). Die Arbeit von politischen Dachverbänden ist hingegen eine authentische Interessenvertretung durch die Migrierten selbst und damit eine Absage an jegliche Form des Paternalismus und der langjährigen Klientelisierung der Migrierten durch die verschiedenen Wohlfahrtsverbände (vgl. MASSKS 1999: 76). Diese Praxis beruht auf dem Glauben an die eigene Kompetenz, am besten für sich und seine Interessen eintreten zu können und ist damit eine Absage an die häufig erfolgende Defizitzuschreibung an Migrierten (Hadeed 2005: 148).

Neben der selbstständigen Interessenvertretung der Migrierten in Bezug auf politische Geschäfte und Regelungen, kann ein Dachverband eine Art Ombudsstelle für die Migrierten sein. So sehen die Statuten der Stimme-SG vor, dass der Verband „aktiv die Interessen von Migriertinnen und Migrierten bei diskriminierenden und rassistischen Vorfällen im Alltag zu vertreten“ habe (Art.3 lit.d). Eine im Vorfeld der Gründung der Stimme-SG stark engagierte Person sagte hierzu:

„Wir wollten auch, dass wenn irgendeine Person Probleme bekommt – sei dies mit der Polizei oder am Arbeitsplatz oder bei rassistischen Vorfällen – diese zum Dachverband kommen und dies melden kann. Und die Stimme-SG übernimmt dann die Aufgabe dem nachzugehen. Wenn nötig bis zu den höchsten Instanzen, zumindest auf kantonaler Ebene. Oder dass man die Medien einschaltet, wenn bestimmte Stellen zu keinen Gesprächen bereit sind.“ (Chika Uzor)

Ein Dachverband wird damit zu einer anwaltschaftlichen Organisation für die Migrierten und übt bei als ungerechtfertigt erlebten Behandlungen analog zu den Schweizer Konsumentenschutzmagazinen „Kassensturz“ und „Beobachter“ Druck gegenüber den Urhebern dieser Diskriminierungen aus, mit dem Ziel, die „volle Gleichberechtigung der Migriertinnen und Migrierten“ zu erreichen (Art.3 lit.c).

3.3.1.2 Seitens der Autochthonen

Auf der anderen Seite versprechen sich auch die Autochthonen, d.h. der Kanton, die Gemeinden, Behörden und politische Parteien bestimmte Vorteile und Nutzen von einem politischen Dachverband von Migrierten. Die Tatsache, dass im Kanton St. Gallen die Regierung einen solchen Verband angestossen hat, legt nahe, dass Autochthone hinsichtlich der eigenen Tätigkeiten einen konkreten Nutzen mit der Existenz eines Dachverbandes von Migrierten verbinden und die Lancierung oder Unterstützung dieser Form der politischen Partizipation folglich nicht ausschliesslicher Ausdruck eines Integrationsverständnisses ist, das die politische Teilhabe der Migrierten am Residenzland vorsieht. Im Folgenden soll aufgezeigt werden, worin die Ziele und Erwartungen liegen, welche die befragten Vertreter der kantonalen und kommunalen Exekutiven, Behörden und politischen Parteien im Zusammenhang mit einem herkunftsheterogenen politischen Dachverband von Migrierten haben.

Das Hauptziel von autochthonen Akteuren und Stellen ist es, dass mit einem herkunftsheterogenen Dachverband ein legitimer und zentraler Ansprech- und Gesprächspartner auf Seiten

der Migrierten entsteht, der bei Entscheidungen und Themen, die Migrierten betreffen, konsultiert werden kann. Dieses Ziel wird in folgenden Zitaten einer Vertreterin einer politischen Partei und eines Lobbying-Experten erkennbar:

„Es ist sehr wichtig, dass es Ansprechpersonen gibt für die Politik, dass die Regierung weiss, dass sie bei Bedarf Ansprechpersonen hat. Vorher war es diffus. Man sagte immer, man müsste mit den Migriertenvereinen etwas machen, aber es gab so viele. Mit welchen sollte man reden, wenn man etwas will?“ (Bernadette Bachmann).

„Der Kanton hat das ja angestossen und hat ein offensichtliches Interesse. Er braucht eine Art Resonanzkörper, in den er seine Frage hineingeben kann. Er kann dafür nicht mit 100'000 Personen öffentliche Foren veranstalten. Also ist er interessiert, dass diese Interessen wie viele andere auch organisiert sind.“ (Felix Wirz).

Die beiden Zitate weisen auf ein grosses Kommunikationsvakuum hin, das bislang zwischen Autochthonen und Migrierten bestand und nicht zuletzt darin begründet war, dass Regierungen oder Behörden über kein identifizierbares Gegenüber seitens der Migrierten verfügten. Über den Zusammenschluss bereits organisierter Migriertenvereine in einem herkunftsheterogenen Dachverband wird die Masse der Migrierten identifizierbar und zu einem möglichen Gesprächspartner (Zottos 1999: 8), welcher der individuellen Perspektive und Realitätseinschätzung der einzelnen Personen mit Migrationshintergrund eine kollektive Legitimation verleihen kann (Fibbi 1995: 301).

Durch den Zusammenschluss von Personen und Vereinen unterschiedlicher Migriertengruppen in einem Dachverband entsteht im Weiteren ein grosser Pool an Erfahrungen und Fach-, aber auch Alltagswissen von Betroffenen, weshalb Dachverbänden und ihren Vertretern der Status als Experten für Integrations- und Migrationsfragen zugestanden wird (vgl. Blumler & Tschannen 2006: 368). Autochthone profitieren von diesem Wissenspool indem sie den Dachverband im Bedarfsfall als externen Berater beiziehen können. Durch den Dialog mit einem Dachverband wird für eine Regierung eine adäquatere Politikformulierung und Implementierung möglich, öffentliche Verwaltungen können ihre Arbeit zielgruppengerechter gestalten und politische Parteien finden Beratung im Zusammenhang mit laufenden Geschäften und Positionsbezügen.

Aus Sicht der befragten Repräsentanten der Regierung, Behörden und politischen Parteien fungiert ein politischer Dachverband von Migrierten nicht nur als Brücke von der Migrationsbevölkerung zu Akteuren und Institutionen des Residenzlandes, sondern auch in die Gegenrichtung. Es wird erwartet, dass Informationen der Regierung und Behörden via Dachverband in die Migrationsbevölkerung transportiert werden können. Ein herkunftsheterogener Verband von Migrierten ist daher für autochthone Akteure auch wegen seiner Netzwerke und Kontakte innerhalb der Migrationsbevölkerung interessant. Eine Regierungsvertreterin sagte hierzu:

„Seine gute Vernetzung mit der Migrationsbevölkerung ist für uns der Grund für eine Zusammenarbeit mit dem Dachverband im Bereich Integration. Wenn wir die Menschen und Familien mit Migrationshintergrund erreichen wollen, brauchen wir Kulturvermittler und Menschen, die Brücken bauen. Nur so ist es möglich, dass unsere Botschaften, unsere Angebote und Erwartun-

gen gehört und verstanden werden.“ (Kathrin Hilber).

Damit ist eine weit verbreitete Strategie angesprochen: Seitens der Autochthonen wird vielfach angenommen, dass Migriertenvereine aufgrund ihrer Verwurzelung in den jeweiligen Migriertengemeinschaften einen einfacheren Zugang zu diesem Zielpublikum haben (vgl. Morais 1999: 185) und dass über die Migriertenvereine die jeweiligen Migriertengruppen als ganze angesprochen werden können (Schrover & Vermeulen 2005: 824). Da ein herkunftsheterogener Dachverband Vereine von unterschiedlichen Migriertengruppen erreicht, erwarten Akteure und Stellen des Residenzlandes, dass über diesen zentralen Ansprechpartner ein grosser Teil der Migrationsbevölkerung auf einmal angesprochen werden kann, weil der Dachverband erhaltene Informationen an die eigenen Mitgliedsvereine weitergibt und diese Informationen von dort zu deren jeweiligen Mitgliedern hinunterrieseln. Dadurch erscheinen herkunftsheterogene Dachverbände von Migrierten als äusserst potente Multiplikatoren, über welche die bisweilen nur schwer zugängliche Migrationsbevölkerung erreicht und mit Informationen versorgt werden kann (vgl. MASSKS 1999: 134; Soom 2006: 415)²⁴. Aufgrund der Annahme, dass Migriertenvereine zentrale Institutionen der Meinungs- und Willensbildung von Migrierten sind (ausführlicher hierzu Weber 2007), scheinen diese Vereine geeignete Mittel zur Diffusion von Informationen über das soziale und politische Leben im Residenzland und zu bestehenden Strukturen der Integrationsförderung zu sein. Grundsätzlich ist Integrationspolitik nur so wirksam, wie die Zielpersonen bereit sind, diese anzunehmen, wobei das Interesse an Integrationsangeboten von der Öffentlichkeit bestimmt wird, an der Migrierten partizipieren und die ihre Meinungen prägt (Hunger 2004: 37). Es wird nun angenommen, dass es für zahlreiche Migrierten die ethnisch-national definierte Öffentlichkeit des frequentierten Migriertenvereins ist, welche die Akzeptanz für die offizielle Integrationspolitik fördern kann. Gemäss einer befragten Regierungsvertreterin soll dadurch die Migrationsbevölkerung für Themen aus unterschiedlichen Bereichen sensibilisiert werden, welche Behörden und Regierung als integrationsrelevant erachten:

„Die Regierung hatte zwei Treffen mit dem Vorstand des Dachverbandes um zu klären, wo aus Sicht der Migriertenvereine der Schuh drückt, aber auch um darzulegen, wo wir Unterstützung brauchen und was wir von einer Zusammenarbeit erwarten. Ein zentrales Thema ist die Partizipation der Eltern in der Schule. Wenn ein Kind Schulprobleme hat, muss die Schule mit den Eltern reden können. Leider gibt es Eltern, die davon nichts wissen wollen oder sich mit uns nicht verständigen können. In diesen wichtigen Fragen kann uns der Dachverband helfen, die Brücke zu schlagen. Ein anderes Thema war der Umgang mit Asylsuchenden. Wir sind darauf angewiesen, dass vermittelt wird, dass "Asyl erhalten" nicht heisst, dass alle Leute hier bleiben können. Es geht uns auch darum, Informationen weiterzugeben und zu sensibilisieren für unser Verständnis von Rechtsstaat, Zusammenleben, Gender- oder Menschenrechte.“ (Kathrin Hilber).

Neben einem reinen Informationstransfer erhoffen sich autochthone Akteure und Stellen, dass

²⁴ Inwiefern herkunftsheterogene Dachverbände tatsächlich dieser hohen Erwartung entsprechen können, soll in Kapitel 4.1.2 diskutiert werden.

sich ein Dachverband innerhalb der Migrationsbevölkerung in Bezug auf bestimmte Maßnahmen normativ positioniert und dadurch Verständnis und Akzeptanz für die offizielle Politik generieren kann.

3.3.2 Befürchtungen und Vorbehalte

Nach diesem ressourcen- und potenzialorientierten Blick auf herkunftsheterogene politische Dachverbände von Migrierten soll im Folgenden untersucht werden, welche Befürchtungen und Vorbehalte unter Migrierten und Autochthonen gegenüber solchen Verbänden verbreitet sind.

3.3.2.1 Seitens der Migrierten

Im Kanton St. Gallen war der Aufbau des Dachverbandes mit der grundsätzlichen Furcht vor einem möglichen Scheitern des Projekts verbunden, welches von bestimmten Parteien und politischen Kreisen zu Ungunsten der Migrierten ausgelegt werden könnte. Eine Mitarbeiterin des kantonalen Integrationsdelegierten, die seit ihrer Gründung für die Stimme-SG zuständig ist, beschrieb diese Befürchtung folgendermassen:

„Bei den Ausländern war die Angst vor dem Scheitern und der Möglichkeit, dass eine Partei aus dem Scheitern des Verbandes politisches Kapital schlagen könnte, im Sinne von „Schaut her, die können das eh nicht!“.“ (Elsa Fuchs)

Die befürchtete Folge eines möglichen Scheiterns liegt in der fortgesetzten Defizitzuschreibung an die Migrierten, die mit dem Versuch der eigenständigen Interessenvertretung gerade überwunden werden sollte. Dadurch, so lautete die Befürchtung, könnte bestimmten Parteien Anlass zur Behauptung gegeben werden, dass Migrierten nicht fähig seien, politisch zu partizipieren und infolgedessen das Ausländerstimm- und Wahlrecht abzulehnen sei.

Bereits in der Vorbereitungsphase der Stimme-SG waren sich die Migrierten des Dienstleistungspotenzials eines herkunftsheterogenen Dachverbandes bewusst, was zu Zweifeln an den Absichten der Regierung führte, die diesen Verband anstiess. Einige Teilnehmer der Vorbereitungstreffen befürchteten eine Instrumentalisierung des Verbandes durch die Behörden, d.h. primär in die Multiplikatorrolle gedrängt zu werden und weniger die Rolle als politischer Interessenvertreter wahrnehmen zu können.

Im Rahmen der regionalen Vorbereitungstreffen zur Gründung eines Dachverbandes im Kanton St. Gallen, äusserten einige Migrierten zudem Vorbehalte gegenüber der Idee, dass nur Migriertenvereine, aber keine Individuen aktive Mitglieder des Verbandes sein können. Die Sorge galt jenen Personen, die nicht in Vereinen organisiert und infolgedessen von einer politischen Partizipation über den Dachverband ausgeschlossen sind. Damit wurden Zweifel an der möglichen Repräsentativität eines Dachverbandes geäussert, der ausschliesslich vereins-

rechtlich organisierte Migrierten als Basis anerkennt²⁵.

Gerade kleinere Migriertengruppen befürchteten ferner, dass sie in einem herkunftsheterogenen Dachverband kaum Gehör finden und die Inhalte der Interessenvertretung von grossen Gruppen dominiert werden würden. Eine in der Vorbereitungsphase der Stimme-SG engagierte Person sagte hierzu:

„Einige Leute hatten die Befürchtung, dass bestimmte Nationen mehr Gewicht haben und andere hingegen kaum gehört würden. Diese Angst war sehr stark bei den Kurden. Sie befürchteten, dass türkische Vertreter mehr Gewicht bekommen würden.“ (Bernadette Bachmann)

Derartige Befürchtungen verweisen implizit auch auf Möglichkeit von interkulturellen Konflikten innerhalb eines herkunftsheterogenen Dachverbandes (siehe 3.5.3.3).

Schliesslich wurden während der regionalen Vorbereitungstreffen in St. Gallen grundsätzliche Zweifel an den tatsächlichen Effekten eines Dachverbandes von Migrierten auf politischer Ebene geäussert und eingeworfen, dass es sich bei der Mitarbeit in einem solchen Verband um ein zeitintensives und anspruchsvolles, aber letztendlich wirkungsloses Engagement handle. Damit ist ein grosser Nachteil des Lobbyings angesprochen, der darin besteht, dass ein Verband zwar angehört wird, seine Forderungen jedoch juristisch nicht verbindlich sind und folglich innovative, aber nicht mehrheitsfähige Ideen keine Aussichten auf Umsetzung haben (vgl. Blumler & Tschannen 2006: 368f).

3.3.2.2 Seitens der Autochthonen

Im Rahmen der regionalen Vorbereitungstreffen in St. Gallen äusserten teilweise auch Migrierten, vor allem jedoch autochthone Teilnehmer Zweifel daran, dass die unterschiedlichen Migriertengruppen aufgrund ihrer Heterogenität zusammenarbeiten können und wollen. Auf ähnliche Vorbehalte stiess der kantonale Integrationsdelegierte, als er innerhalb der Verwaltung die Idee eines herkunftsheterogenen Dachverbandes vorstellte:

„Diese Idee stiess jedoch auf Widerstand, im Sinne von „Die Ausländer können das eh nicht, die Streitereien unter den Ausländern sind zu gross“. Innerhalb der Verwaltung brauchte es ziemlich viel Überzeugungsarbeit bis das OK kam.“ (Beda Meier)

Auf der Überlegung aufbauend, dass beispielsweise sämtliche Schweizer Bürger kaum in einem Verband zusammengeschlossen werden könnten, besteht mitunter ein gewisses Unverständnis unter autochthonen Akteuren und Stellen, warum versucht werden soll, alle ethnisch-national definierten Gruppen in einer Struktur zusammenzubringen²⁶. Manche Stimmen bezeichnen daher die Vorstellung als utopisch, dass Migrierten unterschiedlicher Herkunftsländer zu einer Zusammenarbeit bereit sind und tatsächlich geteilte Anliegen und Interessen fin-

²⁵ In Kapitel 4.1 wird eingehend auf die Frage der Repräsentativität eines Dachverbandes für die ganze Migrationsbevölkerung eingegangen.

²⁶ Die Heterogenität der Migrationsbevölkerung und damit zusammenhängende Probleme für einen herkunftsheterogenen Dachverband werden in Kapitel 3.5.3.3 aufgenommen und diskutiert.

den können²⁷.

Vorbehalte gegenüber der politischen Interessenvertretung von Migrierten über einen Lobby-Dachverband werden mitunter aufgrund der persönlichen Grundhaltung von Autochthonen geäußert, die eine politische Partizipation von nicht-eingebürgerten Migrierten prinzipiell nicht vorsieht. Ein befragter Vertreter einer politischen Partei sagte hierzu:

„Kritisch ist es dann, wenn diese Migriertenvereine in der Schweiz ein derartiges politisches Gewicht bekommen, dass sie proaktiv mitgestalten können. Ich und meine Partei sind der Meinung, dass ein Mitgestalten, ein Partizipieren erst dann möglich sein sollte, wenn jemand Schweizer ist, d.h. das Bürgerrecht hat.“ (Toni Thoma)

Folglich wird der Zusammenschluss von Migrierten in einem Dachverband mitunter grundsätzlich begrüßt aufgrund der 3.3.1.2 genannten Vorteile, die ein solcher Verband autochthonen Akteuren und Institutionen bringen kann, gleichzeitig werden jedoch Bedenken und Widerstände angemeldet, sofern mithilfe eines Lobby-Dachverbandes die bestehenden Modi der Inklusion und Exklusion bestimmter Personengruppen von politischen Mitsprachemöglichkeiten unterlaufen werden sollten.

Aufgrund der Tatsache, dass einzelne Migriertenvereine die Basis politischer Dachverbände sind, werden im Zuge der Gründung eines solchen Verbandes und der Erweiterung seiner Basis die Einzelvereine gestärkt und erfahren einen Bedeutungsgewinn. Dieser Bedeutungsgewinn von Migriertenvereinen wird von autochthonen Akteuren unterschiedlich bewertet, da geteilte Meinungen über die integrativen oder segregativen Effekte des Zusammenschlusses von Migrierten in eigenen Vereinen bestehen. Diese ambivalente Einschätzung der Wirkungen von Migriertenvereinen wurde im Rahmen der Interviews wiederholt geäußert und kommt in folgendem Zitat einer Person, nota bene mit eigenem Migrationshintergrund, zum Ausdruck:

„Die Klubs haben eine Philosophie: Wir müssen das pflegen, was am Aussterben ist. Innerhalb der Community pflegen sie ein Modell der Gesellschaft, sie versuchen hier in der Diaspora zu leben und sich immer daran zu erinnern: Wir sind etwas anderes, wir tanzen und essen anders. Das ist gut und recht, aber das kann unter Umständen, wenn man die Brücke zu den andern nicht herstellt, zu einer Ghettoisierung führen. Diese Vereine machen Sinn, sind aber gleichzeitig auch ein Behinderungsmoment.“ (Vica Mitrovic)

Das von einigen befragten Personen befürchtete Behinderungsmoment besteht darin, dass sich Migrierten zu stark in ihren ethnisch-nationalen Netzwerken bewegen und in diesen hängen bleiben könnten und in der Folge kaum eine Auseinandersetzung mit der Aufnahmegesellschaft stattfindet²⁸.

²⁷ Die Frage der gemeinsamen Interessen wird in Kapitel 3.7 eingehend diskutiert.

²⁸ Weber (2007) widmet sich der Frage, welche Auswirkungen der Zusammenschluss von Migrierten in eigenen Vereinen auf deren Integration haben kann.

3.4 Vorstand eines politischen Dachverbandes

In diesem Kapitel sollen vier relevante Aspekte im Zusammenhang mit dem Vorstand der Stimme-SG untersucht werden: das Prozedere zur Wahl des Vorstandes, dessen Aufgaben und aktuelle Personalstruktur sowie die Motivation der Vorstandsmitglieder sich im Dachverband zu engagieren.

3.4.1 Wahlprozedere und Aufgabenspektrum

Der Vorstand der Stimme-SG setzt sich aus elf Personen zusammen und wird im Dreijahres-Rhythmus an der Generalversammlung durch die anwesenden Repräsentanten der Mitgliedsvereine neu gewählt. Eine Kandidatur für den Vorstand steht Personen offen, die einem Mitgliedsverein angehören und von diesem als Delegierter nominiert werden. Die Statuten (Art.9 lit.b) sehen explizit vor, dass im Vorstand – falls vorhanden – Personen aus allen Kontinenten vertreten sein müssen, damit das Gremium nicht zu europalastig wird und Menschen aus anderen Kontinenten ihren Anliegen ebenfalls Gehör verschaffen können.

Der Vorstand entscheidet über die Aufnahme und den Ausschluss von Mitgliedern sowie über allfällige Kooperationen mit Dritten, legt auf strategischer Ebene die Tätigkeiten des Verbandes fest, führt diese aus und bestimmt die Anliegen und Interessen, die gegenüber der kommunalen und kantonalen Exekutive vertreten werden.

3.4.2 Soziodemographische Zusammensetzung

Der folgende empirische Überblick soll eine Antwort auf die Frage geben, wer sich im Vorstand der Stimme-SG engagiert. Die Erkenntnisse aus dieser Forschung werden mit empirischen Ergebnissen aus anderen Studien (vgl. 2.1.3) verglichen, um die Aussagen zur Personalstruktur von Vorständen politischer Dachverbände breiter abzustützen.²⁹

Die Tatsache, dass nur zwei von elf Vorstandsmitgliedern weiblichen Geschlechts sind, bestätigt die verbreitete These, wonach Frauen insbesondere in den Vorständen von Migriertenvereinen stark unterrepräsentiert sind und stattdessen in informellen Vereinigungen eine gewichtigere Rolle spielen (vgl. Schrover & Vermeulen 2005: 827). Diese generelle Aussage gilt es jedoch zu differenzieren indem ein Set von drei Faktoren berücksichtigt wird, welche die Partizipation von Frauen in Migriertenvereinen bestimmen: Einen ersten Einfluss auf die Mitarbeit von Frauen scheint tatsächlich der Grad der Formalität einer Organisation zu haben, wie dies Schrover und Vermeulen vermuten. Es gibt jedoch empirische Hinweise, dass der Einfluss dieses Faktors in den letzten Jahren abnimmt, so stellte etwa Hadeed (2005: 154) fest, dass in kürzlich gegründeten formellen Migriertenvereinen der Männeranteil nur noch geringfügig überwiegt. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie legen nahe, dass der Frauenanteil

²⁹ In Kapitel 4.1.1 im Analyseteil wird die Frage der Repräsentativität des Vorstandes für die im Kanton St. Gallen lebenden Migriertengruppen separat diskutiert.

noch stärker von zwei anderen Faktoren determiniert wird: Dies ist einerseits der Themenbereich, in dem sich eine Organisation engagiert. So scheinen sich Frauen allgemein seltener politischen Organisationen anzuschliessen und mehr in Vereinen mitzuarbeiten, die Lösungen für alltägliche Fragen suchen, wie dies etwa Elternvereine in Schulangelegenheiten tun (vgl. Schrover & Vermeulen 2005: 827). Über die Gründe für diese Prioritätensetzung kann in dieser Arbeit keine Antwort gegeben werden. Von ebenso grosser Determinationskraft für den Frauenanteil scheinen andererseits die Hierarchiestufen in einem Verein zu sein. Die Resultate dieser Studie bestätigen die deutlichen Ergebnisse anderer Untersuchungen, wonach der Frauenanteil in Vereinen mit jedem Schritt nach oben auf der Hierarchieleiter markant abnimmt (vgl. Waldrauch & Sohler 2004: 513 und 516).

Das Durchschnittsalter der Vorstandsmitglieder der Stimme-SG liegt bei rund 50 Jahren, wobei das Altersspektrum von 34 bis 70 Jahren reicht. Diese Zahlen bestätigen das gemeinhin geringe Engagement von jungen Menschen in Migriertenvereinen, was meist mit deren im Allgemeinen gut gelungenen Integration im Residenzland erklärt wird (Hadeed 2005: 165f; Soom 2006: 438). Jungk (2005: 144) hält die Mitgliedschaft von jungen Menschen in allgemeinen Migriertenvereinen ebenfalls für unwahrscheinlich, erwartet aber, dass sich junge Migrierten der zweiten oder dritten Generation gerade in speziellen Migriertenvereinen wie der Stimme-SG engagieren, die sich für eine Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten im Residenzland einsetzen und so „gesamtgesellschaftliche Erneuerungsprozesse anstreben, welche dazu führen, dass Migrierten als selbstverständlicher Teil der Gesellschaft mitgedacht und berücksichtigt werden“ (ebd.). Das im Gegensatz zu Jungk's These stehende Fehlen von unter 30-jährigen Personen im Vorstand der Stimme-SG kann möglicherweise mit Verweis auf deren Organisationsstruktur erklärt werden: Wie in Kapitel 3.4.1 gesehen, können nur Personen in den Vorstand gewählt werden, die in einem Mitgliedsverein des Dachverbandes organisiert sind und die von diesem Verein als Delegierte nominiert werden. Um im Dachverband mitarbeiten und folglich zu einem gesamtgesellschaftlichen Erneuerungsprozess beitragen zu können, müssten junge Menschen zuerst einem normalen Migriertenverein angeschlossen sein, was für viele nicht attraktiv ist. Andererseits ist denkbar, dass die einzelnen Vereine junge Menschen aufgrund ihrer fehlenden Erfahrung nicht als deren Delegierte ernennen und stattdessen erfahrenen und älteren Personen den Vorzug geben.

Die im Einführungskapitel erwähnte bildungsstrukturelle und soziodemographische Heterogenisierung der Migrationsbevölkerung widerspiegelt sich auch im Vorstand der Stimme-SG. Das Bildungsspektrum reicht von Mechanikern mit Berufslehre, über kaufmännische Angestellte bis hin zu Mittelschulabsolventen und Akademikern, wobei sechs von elf Personen einen Mittelschul- oder sogar Hochschulabschluss besitzen. Diese Zahlen bestätigen einerseits den hohen Akademikeranteil in Vorständen sämtlicher Migriertenvereine (vgl. Waldrauch & Sohler 2004: 516) und geben andererseits Hinweise auf eine noch deutlichere Überrepräsentation von Universitätsabsolventen in herkunftsheterogenen Vereinen mit politischen Zielen, die sich am Residenzland orientieren (vgl. Hadeed 2005: 150).

Im Hinblick auf die Nationalität ist – trotz des Versuchs einen europalastigen Vorstand zu

verhindern – eine deutliche Dominanz von Migrierten aus europäischen Herkunftsländern festzustellen. Von elf Vorstandsmitgliedern stammen sieben aus Europa, davon drei aus der Türkei, zwei aus Italien und je eine Person aus Deutschland und Kurdistan. Im Weiteren sind zwei Vorstandsmitglieder vom afrikanischen Kontinent in die Schweiz immigriert (Niger und Kongo) und je eine Person stammt aus dem asiatischen Raum (ein indisch-österreichischer Doppelbürger) und aus den beiden Amerikas (Brasilien).

Unter den Vorstandsmitgliedern der Stimme-SG ist ein breites Spektrum an Migrationsgründen festzustellen, das von der klassischen Arbeitsmigration, über Fluchtmigration bis hin zu Familiennachzug und Heirat mit einem Schweizer reicht, ohne jedoch eine auffällige Dominanz eines Migrationsgrundes erkennen zu lassen. Die Zusammensetzung des Vorstandes widerspiegelt die im Einführungskapitel erwähnte Diversifizierung der Migrationsgründe. Von den elf Vorstandsmitgliedern sind neun tatsächlich in die Schweiz immigriert und folglich Migrierten der ersten Generation, zwei Personen wurden bereits in der Schweiz geboren. Jene neun Personen, die selber in die Schweiz immigriert und nicht hier geboren sind, leben seit durchschnittlich rund 30 Jahren in diesem Land, wobei die Immigration der Vorstandsmitglieder zwischen 1952 bis 1991 erfolgte. Es gilt daher festzuhalten, dass keine kürzlich zugewanderten Migrierten in diesem politischen Dachverband organisiert sind. Vor diesem Hintergrund erstaunt nicht, dass zehn von elf Vorstandsmitgliedern über Schweizer Bürgerrechte verfügen und nur eine Person – ein indisch-österreichischer Doppelbürger – nicht eingebürgert ist.

Lange anwesenden Migrierten und Migrierten der zweiten Generation kommt in politischen Migriertenvereinen eine besondere Bedeutung zu, weil sie sowohl die Problemlagen der Zugewanderten aus eigener Erfahrung kennen, als auch mit dem politischen System und den gesellschaftlichen Zuständen im Residenzland vertraut sind. Ein erfolgreiches und effektives Agieren einer politischen Organisation setzt solide Kenntnisse des politischen Kontextes und der bestehenden Gelegenheitsstrukturen seitens der Vorstandsmitglieder voraus (vgl. 3.8.2.1), über welche kürzlich zugewanderte Migrierten kaum verfügen. Die hohe Zahl an eingebürgerten Personen im Vorstand verdeutlicht ferner, dass mit dem formal-rechtlichen Schritt der Einbürgerung das Fremdheitsgefühl im Residenzland nicht zwingend aufgelöst wird und insbesondere Erfahrungen von Diskriminierung und Rassismus weiterhin gemacht werden. Trotz Schweizer Pass werden viele Migrierten aufgrund von sprachlichen Schwierigkeiten, ihres äusseren Erscheinungsbildes oder ihres Namens als Zugewanderte wahrgenommen, was eine Mitarbeit in politischen Migriertenvereinen teilweise nahe legen kann. Denn auch autochthone Schweizer schliessen sich in Verbänden zusammen, um geteilte Partikularinteressen nicht nur über die individuellen Stimm- und Wahlrechte, sondern auch kollektiv zu vertreten.

3.4.3 Zeitlicher Aufwand und Kosten eines Engagements im Vorstand

Der zeitliche Aufwand der einzelnen Vorstandsmitglieder variiert stark nach ihrer Funktion im Dachverband. Während die meisten Vorstandsmitglieder zwischen vier und sechs Stunden pro Monat beschäftigt sind für die Stimme-SG, beträgt der Aufwand des Präsidenten und der

Vizepräsidentin ein Vielfaches dessen. So beschreibt beispielsweise die Vizepräsidentin ihren zeitlichen Aufwand folgendermassen:

„Es ist unterschiedlich, es gibt ruhige Zeiten und in anderen Monaten könnte man einen 30%-Job daraus machen, weil es so viele Sitzungen gibt. Es sind mindestens 10 Stunden [pro Monat, D.W.], die wir für Sitzungen aufbringen, ohne den Weg mitzuberechnen. Wir hatten in den letzten Jahren zudem häufig Vor-Ort-Veranstaltungen, welche jeweils eine Woche zuvor an einem Treffen vorbereitet wurden.“ (Jandira Müller)

Die Arbeitsbelastung ist abhängig von den laufenden Projekten, durchschnittlich entspricht diese – insbesondere für den Präsidenten – einem 15-20%-Pensum. Der Präsident gibt an, beinahe täglich für den Dachverband aktiv zu sein, sei es für Schriftverkehr, Beantwortung von Anfragen oder Koordination und Durchführung der Verbandsaktivitäten. Sämtliche Vorstandsmitglieder waren bereits vor ihrer Mitarbeit in der Stimme-SG eine Art Schlüsselpersonen in ihrer jeweiligen Migriertengruppe und wurden regelmässig um Auskünfte und Hilfestellungen ersucht. Die Zahl der hilfeschuchenden Personen, die an die Vorstandsmitglieder herantreten, hat sich seit deren Mitgliedschaft im Dachverband jedoch deutlich erhöht.

Da die Vorstandsmitglieder der Stimme-SG ihre Arbeit ehrenamtlich und neben beruflichen und familiären Verpflichtungen erbringen, kann ihre Mitarbeit im Dachverband zu Lasten ihres Engagements im einzelnen Mitgliedsverein gehen. Eine Person, welche eine Mitgliedschaft im Vorstand des Dachverbandes in Erwägung zog und sich dagegen entschied, sagte zu diesem Dilemma:

„Der Zeitfaktor war wichtig, ich war auch in einem anderen Verein. Wenn ich im Vorstand des Dachverbandes mitmachen wollte, hätte ich das Präsidium der migrierten bühne [ein interkultureller Verein in St. Gallen bestehend aus Migrierten und Schweizern, D.W.] aufgeben müssen, denn beide sind sehr zeitaufwändig, wollte ich beide Aufgaben ernst nehmen. [...] Viele Leute sind mit Arbeitssuche und anderen Problemen beschäftigt, so dass nicht viel Zeit für Vereinsaktivitäten bleibt und wenn schon, dann eher auf kultureller Ebene, wo man zusammen kommt um ein Bierchen zu trinken und Folklore aus der Heimat zu pflegen.“ (Chika Uzor)

Vor die Wahl gestellt zwischen einem zeitintensiven Engagement im Dachverbandsvorstand und der Mitarbeit im Vorstand des eigenen Migriertenvereins, ist es demnach denkbar, dass sich nicht wenige Personen für den Einzelverein entschliessen, der relevante identitätsstiftende Funktionen für die Individuen übernimmt und zu dem eine emotionale Verbundenheit besteht.

3.4.4 Motivation zur Mitarbeit und Determinanten des politischen Interesses

Der Mitarbeit von Migrierten in einem politischen Dachverband können unterschiedliche Motive zugrunde liegen. Obwohl für ein Individuum nicht sämtliche Motive in gleichem Masse handlungsleitend sein müssen, ist davon auszugehen, dass das Engagement der Vorstandsmitglieder auf mehrere der folgenden Gründe zurückzuführen ist.

Ein wichtiger Grund sich in einem politischen Dachverband zu engagieren, ist die persönliche Erfahrung mit Diskriminierung und Rassismus:

„Dadurch, dass ich Doppelbürgerin bin kann ich mich an meine eigene Kindheit erinnern. Das war nicht immer einfach. Auch für meine Geschwister. Wo ich aufwuchs gab es wenig ausländische Leute. Wir wurden mit vielen Vorurteilen konfrontiert. Ich möchte, dass mein Kind das anders erlebt.“ (Jandira Müller)

Mit einem Engagement in einem politischen Migriertenverein verbinden manche Zugewanderte folglich die Hoffnung, in Zukunft selbst weniger Diskriminierung im Residenzland zu erfahren bzw. den eigenen Kindern solche Erfahrungen zu ersparen.

Damit verbunden ist eine zweite Form der Motivation, die auf grundsätzliche gesellschaftliche Ideale zurückzuführen ist, welche ein Individuum durch seine Mitarbeit in einem politischen Dachverband zu erreichen erhofft:

„Ich fühle mich in St. Gallen nicht wohl, wenn sich jemand – das hat nichts mit der Nationalität zu tun – nicht integrieren kann und gewalttätig ist. Darum geht’s. Es geht ums Ideal selber und weniger darum persönliche Vorteile zu gewinnen oder um etwas zu kompensieren.“ (Antonio Donno).

Im Gegensatz zu der ersten Motivationsform müssen dem idealorientierten Engagement nicht zwingend eigene Erfahrungen mit Rassismus zugrunde liegen, sondern vielmehr die Unzufriedenheit über gesellschaftliche Missstände wie Kriminalität, die teilweise auf eine mangelhafte Integration der Migrierten zurückgeführt wird. Handlungsleitend ist in diesem Fall der Wunsch, das Ideal der heterogenen Gesellschaft zu erreichen, in der Personen mit unterschiedlichen Hintergründen friedlich miteinander leben.

Ein Engagement in einem politischen Dachverband kann ferner durch die Erwartung motiviert sein, auf diesem Weg einen grösseren persönlichen Einfluss und mehr Gestaltungsmöglichkeiten zu gewinnen:

„Ich habe festgestellt, dass ich in solchen Gremien mehr Gewicht habe, weil ich persönlich 16 Vereine vertrete. Der Kanton weiss, wer ich bin und für wen ich da bin. So habe ich eine Masse hinter mir, [...] beide Seiten hören mir zu. Ich weiss, dass ich mit der Rückendeckung gewisse Sachen erreichen kann, die ich als Einzelperson oder mit einem einzigen Verein nie erreichen könnte. [...] Ich kann auch persönliche Anliegen anbringen und sagen, was gut und was schlecht läuft.“ (Oktay Ezer)

Hinter dieser Motivationsform steht der Wunsch sich persönlich in der Integrationspolitik zu positionieren, als Verhandlungspartner anerkannt zu werden, eine gewichtigere Stimme zu erhalten, seine Kontakte und Netzwerke auszuweiten sowie eigene Interessen in das politische System einspeisen zu können. Damit werden Parallelen zu den Beweggründen ersichtlich, die teilweise auch dem Engagement von Autochthonen in politischen Parteien zugrunde liegen.

Im Weiteren kann die Mitarbeit in einem politischen Dachverband dem ausgeprägten Bürgersinn einer Person entspringen. Ein Engagement in der Stimme-SG oder ähnlichen Körperschaften zum Zwecke des besseren Zusammenlebens von Autochthonen und Migrierten wird

demnach als bürgerliche Pflicht verstanden:

„Das ist meine civic responsibility, in dem Sinne aktiv zu sein und Mitmenschen zu helfen. Es geht nicht um Narzissmus, ich mache das nicht, um mich zu profilieren und bekannt zu werden. Es geht mir ums helfen. Es ist meine Aufgabe einen Beitrag zu leisten.“ (Gurdeep Singh Kundan)

Diese Motivationsform setzt eine hohe Identifikation der Zugewanderten mit dem Residenzland voraus und entspricht dem Konzept der *active citizenship*, wonach Bürger eines Staates im Tausch gegen Rechte bestimmte Pflichten und Engagements für das Gemeinwohl übernehmen. Dabei gilt es darauf hinzuweisen, dass eine so motivierte Mitarbeit gemeinhin voraussetzt, dass die aktiven Personen im Tausch gegen ihren Effort auch tatsächlich über bestimmte Rechte verfügen. Diese werden jedoch nicht-eingebürgerten Migrierten bzw. Migrierten, die in einem Kanton ohne Ausländerstimm- und Wahlrecht leben, verwehrt.

Schliesslich können sich Personen einem herkunftsheterogenen politischen Migriertenverein anschliessen, weil sie durch dieses Engagement eine persönlich-emotionale Gratifikation erfahren:

„Es macht mir aber auch Spass. Das ist auch wichtig. Mir gefällt das Interkulturelle, so viele neue Leute kennen zu lernen. Zu wissen, warum in anderen Ländern etwas so ist, wie es ist. Ich finde es sehr spannend in diesem Verband zu arbeiten, das erweitert den Horizont.“ (Jandira Müller)

Sowohl für den Zusammenschluss in einem herkunftsheterogenen politischen Dachverband, als auch für die kontinuierliche Mitarbeit darin, kann die Neugier auf und Offenheit für Menschen aus anderen Ländern von nicht zu unterschätzender Bedeutung sein. Denn ein herkunftsheterogener Zusammenschluss birgt auch Potenzial für interkulturelle Konflikte in sich (siehe 3.5.3.3) zu deren Lösung Verständnis und die Fähigkeit zum Perspektivenwechsel nötig sind, die ihrerseits eine Offenheit für Menschen mit anderen Hintergründen voraussetzen.

Unter Einbezug der demographischen Zusammensetzung und der eben genannten Motivationsformen sowie in Anlehnung an Erkenntnisse von Fijalkowski und Gillmeister (1997: 160-176) lassen sich abschliessend einige Determinanten des politischen Interesses und der politischen Mobilisierung von Migrierten festhalten. Es ist nahe liegend, dass eine grundlegende Bedingung für politische Aktivitäten von Zugewanderten die eigene Erfahrung mit Diskriminierung ist, die auf den eigenen Migrationshintergrund zurückgeführt wird. Während zahlreiche Personen aufgrund ihres Migrationshintergrundes im Laufe ihres Lebens mit diskriminierenden Verhaltensweisen in Berührung kommen, haben politisch aktive Migrierten im Gegensatz zu politisch Passiven typischerweise eine ausgeprägte Problemlösungsorientierung. Damit ist gemeint, dass politisch aktive Zugewanderte nicht bei der Kritik an gesellschaftlichem Rassismus verharren, sondern aufgrund ihrer Orientierung an gesellschaftlichen Idealen eine hohe Aktivitätsbereitschaft und Motivation haben sich für ein besseres Zusammenleben in der heterogenen Gesellschaft einzusetzen. Einschlägige Studien (Fijalkowski & Gillmeister 1997: 167ff; Wiedemann 2006: 269) kamen zum Schluss, dass neben der am eigenen Leib erfahrenen Diskriminierung und einer generellen Problemlösungsorientierung, das Bildungsniveau,

das Geschlecht sowie das Alter einer Person mit Migrationshintergrund ausschlaggebend dafür ist, ob sie sich für eine bessere Interessenvertretung auf politischer Ebene engagiert oder nicht. Demgemäss interessieren sich ältere Personen stärker für politische Frage als Junge, genauso wie sich besser gebildete Menschen und Männer gemeinhin mehr für Politik interessieren als schlecht ausgebildete Individuen und Frauen. Für diese Vermutung sprechen das eher hohe Durchschnittsalter des Vorstandes, die Übervertretung von Männern gegenüber Frauen sowie der hohe Anteil an Vorstandsmitgliedern der Stimme-SG, der über eine Mittel- oder Hochschulbildung verfügt.

Das Beispiel des Dachverbandes der Migriertenvereine in St. Gallen zeigt, dass sich tatsächlich nur eine relativ kleine Gruppe von Menschen für die aktive Arbeit in einem Migriertenverein motivieren kann (siehe 3.5.3.2). Im Vorstand des Dachverbandes finden sich deshalb überwiegend Personen, die sich bereits in Einzelvereinen stark engagieren und dort eine wesentliche Rolle übernehmen. Das Phänomen, dass Migriertenvereine primär von hochengagierten Einzelpersonen leben, ist in der Literatur wohl bekannt (vgl. Zottos 1999: 25; Weiss & Thränhardt 2005: 29f) und stellt in der Praxis auch die Stimme-SG vor ein nicht zu unterschätzendes Problem:

„Die Stimme ist momentan zu antoniolastig und das ist nicht gut. Wenn eine Partei oder ein Verband zu stark auf eine Person ausgerichtet ist und diese plötzlich nicht mehr da ist, ist die Partei oder der Verband tot. Das ist v.a. im Bereich der ehrenamtlichen Arbeit so. Wenn Du eine funktionierende Körperschaft hast, wo der Karren grundsätzlich läuft, kann der Chef besser ausgewechselt werden, man hat dort ein gewisses Know-how und eine Infrastruktur. Bei uns ist das nicht der Fall“. (Antonio Donno)

Die in 2.1.1 erwähnte hohe Fluktuation in der Landschaft der Migriertenvereine ist mitunter auf das Problem der Hochengagierten zurückzuführen, denn sobald sich das Zugpferd des Vereins zurückzieht, ist die Gefahr gross, dass die Aktivitäten versanden und der Verein sich auflöst.

3.5 Basis eines politischen Dachverbandes

Im Zentrum der folgenden Ausführungen stehen die Frage nach der Rolle der Basis eines Dachverbandes sowie die Untersuchung des Profils der Mitgliedsvereine der Stimme-SG. Anschliessend werden die Möglichkeiten zum Aufbau und Erhalt einer breiten und stabilen Mitgliederbasis diskutiert. Im Rahmen der Interviews zeigte sich, dass eine breite Mitgliederbasis sowohl von den Strukturen des Residenzlandes als auch von den Mitgliedern des Vorstandes der Stimme-SG als Voraussetzung für die demokratische Legitimität und Repräsentativität des Verbandes verstanden und infolgedessen angestrebt wird.

3.5.1 Die Mitglieder der Stimme-SG und deren Funktion

Die Basis der Stimme-SG, d.h. deren stimmberechtigte Aktivmitglieder³⁰, besteht aus im Kanton St. Gallen ansässigen Vereinen der verschiedenen Migriertengruppen, Dachorganisationen von Migriertenvereinen mit Sitz im Kanton St. Gallen sowie Schweizer Nichtregierungsorganisationen, die „über bestimmte Strukturen für Migrierten verfügen und dieselben Ziele wie die Stimme-SG verfolgen“ (Statuten Art.5 lit. a). Zugunsten einer besseren Handhabbarkeit wurde bestimmt, dass nur Vereine Mitglieder des Dachverbandes sein können und keine Einzelpersonen als Aktivmitglieder aufgenommen werden.

Ein repräsentativer Dachverband von Migrierten setzt voraus, dass sich alle im Kanton anwesenden ethnisch-national, religiös oder aufgrund persönlicher Merkmale definierten Gruppen vereinsrechtlich organisieren *und* an einem Zusammenschluss in einem politischen Dachverband interessiert sind (vgl. weiter unten). Die Beschränkung auf Vereine als Mitglieder der Stimme-SG entspricht dem Organisationsprinzip der meisten Dachverbände, im Zusammenhang mit kleinen Migriertengruppen und Individuen, die sich keinem Einzelverein anschliessen wollen, bleibt jedoch fraglich, wie diese ihren Interessen Gehör verschaffen können³¹.

Die einzelnen im Dachverband organisierten Migriertenvereine fungieren als Stimmungsmesser in der Migrationsbevölkerung. In diesen Gefässen sammeln sich Anliegen und Interessen der Vereinsmitglieder, welche vom Vorstand der Stimme-SG aufgenommen, selektiert und an die kommunalen oder kantonalen Exekutiven weitergeleitet werden. Neben ihrer Funktion als Medium des Informationstransfers werden die einzelnen Migriertenvereine konzeptionell auch als Orte der politischen Meinungs- und Willensbildung sowie der politischen Sozialisation verstanden:

„Bei politischen Themen, die rein sprachlich nicht alle verstehen, sind wir stark auf Vereine angewiesen, dass dort jene, die besser Deutsch sprechen, es den andern erklären.“ (Jandira Müller)

In der Praxis zeigt sich, dass die einzelnen Migriertenvereine nur selten von sich aus auf den Dachverbandsvorstand zugehen und bestimmte Interessen ihrer Mitglieder deponieren. Ebenso gering scheint die Auseinandersetzung mit politischen Themen innerhalb der einzelnen Vereine zu sein (vgl. Kapitel 3.5.3.2). Die Initiative seitens der Mitgliedsvereine ist daher als gering einzustufen, infolgedessen war auch die Kommunikation zwischen Basis und Vorstand des Dachverbandes bislang eher harzig und wurde meist von oben angestossen, d.h. der Dachverbandsvorstand hat vor Sitzungen mit Behörden und der Regierung allfällige Bedürfnisse in den Vereinen aufgenommen und nach der Sitzung die Gesprächsinhalte an die Mitgliedsvereine weitergeleitet. Grundsätzlich werden die Mitgliedsvereine im Rahmen der jährlich stattfindenden Generalversammlung und in einem ebenfalls jährlich verschickten News-

³⁰ Neben den Aktivmitgliedern sehen die Statuten der Stimme-SG zwei weitere Gruppen von Mitgliedern vor: Die Passivmitglieder und Gönner sowie die Ehrenmitglieder. Stimmberechtigt sind jedoch ausschliesslich die Aktivmitglieder.

³¹ Diese Problematik wird in Kapitel 4.1.3 zu der Frage der Repräsentativität eines Dachverbandes von Migrierten eingehender diskutiert.

letter über die Aktivitäten des Dachverbandes informiert.

3.5.2 Profil der Mitgliedsvereine der Stimme-SG

Zurzeit sind 34 Vereine im Dachverband zusammengeschlossen, davon sind 33 eigentliche Migriertenvereine entsprechend der Definition in 2.1.1. Ein weiteres Aktivmitglied ist die Arbeitsgemeinschaft Integration Ostschweiz (ARGE), einer Schweizer Nichtregierungsorganisation, die sich aufgrund ähnlicher Interessen dem Dachverband angeschlossen hat.

Mit Blick auf die 33 Migriertenvereine lassen sich Dominanzen einiger Herkunftsländer innerhalb der Basis der Stimme-SG festhalten: Türkische und italienische Vereine sind mit einem Anteil von 38% resp. 33% an allen im Dachverband organisierten Migriertenvereinen stark vertreten, während kaum Vereine von Migrierten aus den Kontinenten Asien (7%), Afrika (3%) und den beiden Amerikas (3%) der Stimme-SG angeschlossen sind (vgl. Abb.2). Ebenso fällt auf, dass die grosse Gruppe der Migrierten aus der Balkanregion mit einem Anteil von nur 10% an allen Mitgliedsvereinen deutlich unterrepräsentiert ist³².

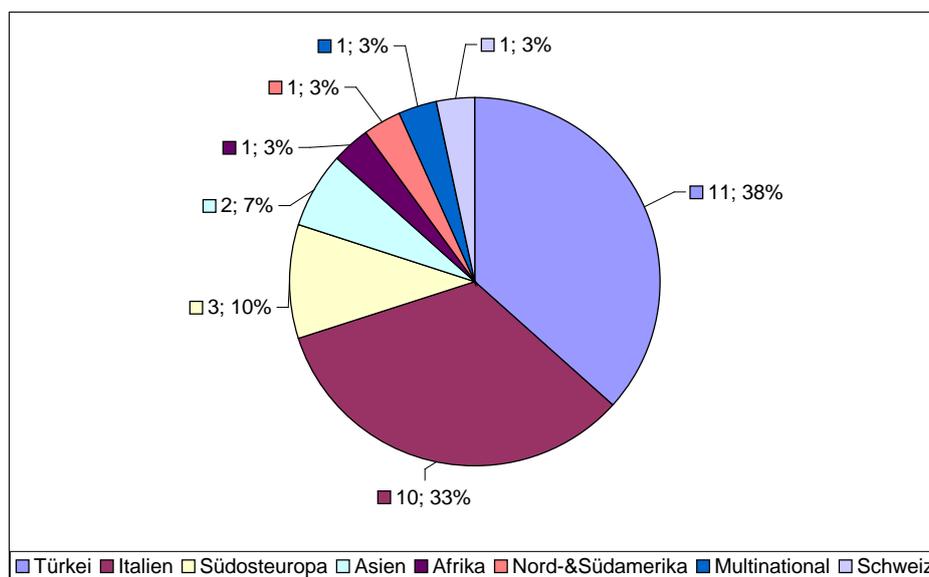


Abb. 2: Herkunftsland der Mitgliedsvereine

Einige der befragten Vorstandsmitglieder gaben an, dass nicht alle Migriertengruppen im selben Ausmass erreichbar seien, wobei insbesondere die Kontaktaufnahme mit Migrierten aus den Balkanländern sowie Tamilen, Portugiesen und einigen afrikanischen Gruppen als schwierig wahrgenommen und deren Interesse an einer Mitarbeit im Dachverband als gering bezeichnet wird. Erklärt werden diese Schwierigkeiten mit einem Verweis auf ungleiche Organisationsgrade der einzelnen Migriertengruppen sowie deren unterschiedlichen Interessenlagen:

„Die Türken und Italiener im Kanton sind gut organisiert. Wenn diese Strukturen da sind, ist es

³² Für eine eingehende Diskussion der Repräsentativität der Stimme-SG für die im Kanton St. Gallen lebende Migrationsbevölkerung siehe Kapitel 4.1.1.

nur eine Frage des Informationsflusses, dann hat man die Leute, die man braucht. Viele andere Nationalitäten sind sehr schlecht bis gar nicht organisiert. Vereine von Migrierten aus Südosteuropa sind in vielen Fällen mit eigenen, internen Fragen beschäftigt oder nur auf kultureller Ebene organisiert und aktiv, mit wenig Interesse am hiesigen politischen Geschehen.“ (Chika Uzor)

Sowohl einige Migrierten als auch einzelne Vertreter von Schweizer Parteien äusserten im Rahmen der Interviews die Vermutung, dass nicht alle im Kanton St. Gallen anwesenden Migriertengruppen in ähnlichem Ausmass organisiert seien wie die Italiener und Türken und deshalb Migrierten aus südosteuropäischen oder afrikanischen Ländern seltener zur Basis der Stimme-SG gehörten. Darüber hinaus wird vermutet, dass sich Vereine einiger Migriertengruppen vornehmlich mit herkunftslandbezogenen Themen beschäftigten oder kaum ein Interesse an der Politik des Residenzlandes aufwiesen.

Der begrenzte Umfang dieser Forschungsarbeit erlaubte es nicht, nähere Informationen zu Vereinszweck und Mitgliederzahl der einzelnen Mitgliedsvereine zu erheben. Anhand der Namen der Vereine lassen sich jedoch teilweise Rückschlüsse auf ihren primären Zweck ziehen. So finden sich unter den 33 in der Stimme-SG organisierten Migriertenvereinen zehn Elternvereine, einen Integrationsverein und je einen Verein aus den Bereichen Kunst und Religion. Die restlichen Vereine lassen anhand ihrer Namen keine spezifischen Tätigkeitsschwerpunkte erkennen. Auffallend ist jedoch der hohe Anteil an Elternvereinen (33% aller Mitgliedsvereine), d.h. von Vereinen, die ihren primären Fokus auf die Situation im Residenzland und die dortigen Möglichkeiten der eigenen Kinder legen. Es ist folglich nahe liegend, dass sich in herkunftsheterogenen Dachverbänden mit politischen Zielen Vereine zusammenschliessen, die eine – wenn auch kaum ausschliessliche, so zumindest gewichtige – programmatische Ausrichtung der Tätigkeiten am Residenzland aufweisen.

Aufgrund der hohen Fluktuation in der Landschaft der Migriertenvereine ist es schwierig zu bestimmen, wie viele Vereine tatsächlich in einem Gebiet aktiv sind. Einer aktuellen Adressliste von im Kanton St. Gallen ansässigen Migriertenvereinen zufolge³³, dürften innerhalb der Kantonsgrenzen jedoch schätzungsweise 180 Vereine von Migrierten existieren. Mit 33 Mitgliedsvereinen repräsentiert die Stimme-SG knappe 20% aller im Kanton ansässigen Migriertenvereine. Für einen Dachverband, der sich als legitime Vertretung der Migrationsbevölkerung versteht, ist es aus zwei Gründen wichtig diesen Anteil weiter auszubauen: Einerseits wird die Legitimität des Dachverbandes als Ansprechpartner an der Zahl seiner Mitglieder gemessen. Je mehr Mitglieder er ausweisen kann, umso mehr Gewicht kommt ihm als Gesprächspartner von Behörden und der Regierung zu. Andererseits bedeutet eine breitere Basis auch eine grössere Zahl an kompetenten Leuten, die sich möglicherweise im Vorstand des Dachverbandes engagieren und die Arbeit des Verbandes dadurch qualitativ weiter verbessern und effektiver gestalten. Aus ökonomischer Sicht impliziert eine breitere Verbandsbasis zudem ein Mehr an zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen. Das Fernziel des Ver-

³³ Diese Liste der Adressen von im Kanton St. Gallen bestehenden Migriertenvereinen findet sich unter: <http://www.enzian.ch/> (Zugriff am 16.9.2008).

bandspräsidenten ist es daher, mindestens 100 Migriertenvereine im Dachverband zusammenzuschliessen.

3.5.3 Aufbau und Erhalt einer breiten und stabilen Mitgliederbasis

Im Folgenden sollen drei relevante und problematische Aspekte im Zusammenhang mit dem Aufbau und der Erhalt einer breiten (d.h. möglichst alle Migriertengruppen einschliessenden) und stabilen Mitgliederbasis eines herkunftsheterogenen politischen Dachverbandes diskutiert werden. Dabei handelt es sich erstens um das Problem des Zugangs zu Migriertenvereinen, zweitens um das Interesse der Vereine an einer Mitarbeit in einem Dachverband, der sich mit politischen Fragen beschäftigt, sowie drittens um Herausforderungen im Zusammenhang mit der multiplen Heterogenität der Migrationsbevölkerung und möglichen daraus resultierenden Konflikten.

3.5.3.1 Zugang zu Migriertenvereinen

Im Laufe der Forschung ist klar geworden, dass Migriertenvereine im Allgemeinen weder für Behörden, kommunale und kantonale Exekutiven noch für den Vorstand des Dachverbandes einfach zu erreichende Körperschaften sind. So erzielen insbesondere schriftliche Einladungen zu Informationsveranstaltungen häufig nicht die erwünschte Wirkung. Das folgende Zitat verdeutlicht, dass persönliche Kontakte zu den Vereinen unerlässlich sind, um diese zu erreichen und möglicherweise zu Kooperationen motivieren zu können:

„Du siehst anhand der Mitgliederliste, welche Vereine im Dachverband zusammengeschlossen sind: Da sind acht türkische und zehn italienische Vereine. Das kommt nicht daher, dass die sich stark engagieren und sich bewusst sind, dass sie mitmachen müssen. Das ist ein Verdienst von mir und Antonio, weil wir sie persönlich von einer Mitgliedschaft überzeugt haben.“ (Oktay Ezer)

Bei der Gründung der Stimme-SG ging die Regierung im Kanton St. Gallen davon aus, dass ein Dachverband aufgrund des erwarteten Kontaktnetzes unter den Vereinen der verschiedenen Migriertengruppen einen besseren Zugang zu den Migriertenvereinen habe als die Behörden. In der Praxis zeigte sich bislang jedoch, dass auch die Stimme-SG eine grössere Zahl an Migriertenvereinen nicht erreicht bzw. dass einer Einladung der Regierung noch eher gefolgt wird:

„Der Vorstand der Stimme beklagt sich: «Es ist schwierig mit Migriertenvereinen zu arbeiten. Wenn wir die Migriertenvereine einladen, kommen sie nicht. Der Kanton müsste einspringen und sie einladen».“ (Elsa Fuchs)

Der Aufbau eines persönlichen Kontaktnetzes zwischen einem Dachverband und den in einer Region ansässigen Migriertenvereinen ist eine äusserst zeitintensive Aufgabe, da es sich hierbei um ein eigentliches „Klinken polieren“ handelt. Solange die Vernetzung zwischen einem Dachverband und den Vereinen der verschiedenen Migriertengruppen noch kaum erfolgt ist, d.h. der Dachverband noch unzureichend etabliert und bekannt ist bei den von ihm zu vertre-

tenden Migriertenvereinen, scheint eine gemeinsame Einladung mit offiziellen Stellen eine gewisse Starthilfe zu bieten.

Ein Blick auf die Ergebnisse bestehender Studien zu Migriertenvereinen erlaubt eine Einschätzung der bereits bestehenden Vernetzung innerhalb der Vereinslandschaft der unterschiedlichen Migriertengruppen auf der ein Dachverband aufbauen kann. Unterschiedliche empirische Studien belegen, dass relativ häufig Kontakte zwischen einzelnen Migriertenvereinen existieren. Der Anteil an Vereinen, welche die Existenz solcher Kontakte bejahen, variiert je nach Studie zwischen 36% (Von Ah 1999: 46), 54% (MASSKS 1999: 109) und 70% (MASSKS 1999: 41). Dabei fällt jedoch auf, dass die Kooperationen zwischen Migriertenvereinen eher locker, anlassbezogen und nicht-institutionalisiert sind (Hadeed 2005: 193f) sowie auf lokaler Ebene erfolgen (MASSKS 1999: 109). Kooperationen finden dabei primär im Rahmen von Festen und kulturellen Anlässen statt, im politischen Bereich gibt es nur selten gemeinsame Aktionen (Hadeed 2005: 194f). Grundsätzlich scheitert die Zusammenarbeit zwischen Migriertenvereinen häufig am Fehlen einer gemeinsamen Grundlage, da die einzelnen Migriertenvereine unterschiedliche Prioritäten setzen und die Beschäftigung mit dem Herkunftsland zu Aktivitäten in nationalen Bereichen führen, die anderen Migriertenvereinen keine Anknüpfungspunkte bieten (Hadeed 2005: 194).

Das bereits bestehende Kontaktnetz innerhalb der Vereinslandschaft der verschiedenen Migriertengruppen reicht also nicht aus, um ein effektives Funktionieren eines Dachverbandes zu gewährleisten. Einem regional tätigen Dachverband fällt daher die grundlegende Aufgabe zu, die bereits bestehende lokale, eher unpersönliche und instabile Vernetzung zu intensivieren, zu personalisieren und über lokale Grenzen hinweg auszuweiten. Zudem gilt es die bisher eher im Rahmen von interkulturellen Begegnungstagen erfolgten Zusammentreffen auf den politischen Bereich auszuweiten.

3.5.3.2 Interesse an der Mitarbeit in einem politischen Dachverband

In Kapitel 2.3 wurde darauf hingewiesen, dass der POS-Ansatz alleine kollektive Handlungen nicht zu erklären vermag, sondern dass ebenso die Motivation der potenziellen Akteure zu einem politischen Engagement untersucht werden muss (vgl. Koopmanns 1999: 97). Aus diesem Grund soll im Folgenden das Ausmass der Bereitschaft der Migriertenvereine untersucht werden, sich in einem herkunftsheterogen politischen Dachverband zusammenzuschliessen.

In der Literatur wird es als nicht selbstverständlich bezeichnet, dass sich interessierte Individuen und Vereine finden lassen, die sich politisch für eine Veränderung ihrer Lebenssituation im Residenzland einsetzen wollen (siehe etwa Fijalkowski und Gillmeister 1997: 243ff). Ergebnisse internationaler Studien zur politischen Beteiligung von Migrierten zeigen, dass das Interesse und die Partizipation von Zugewanderten an der Politik des Residenzlandes meist gering ist und deutlich tiefer ausfällt, als die politische Partizipation von Einheimischen (Wüst 2007: 151f). Im Rahmen der vorliegenden Forschung hat sich diese Problematik bestätigt, so haben Vertreter der Regierung, der politischen Parteien und der Stimme-SG wiederholt das fehlende Interesse von grossen Teilen der Migrationsbevölkerung an einer Mitarbeit im

Dachverband sowie die Passivität zahlreicher bereits in der Stimme-SG organisierter Mitgliedsvereine angesprochen.

„Wir brauchen mehr Mitglieder, mehr engagierte und aktive Leute. Es muss mehr laufen, auch die Vereine müssen aktiver werden, es muss mehr von denen kommen, damit wir etwas umsetzen können. Wir können nicht Zeitungen durchblättern und Probleme suchen und dann diese Probleme angehen. Die Vereine aus den Regionen müssen zu uns kommen und sagen, wo die Probleme sind. Oder sie müssen mit eigenen Projekten zu uns kommen und uns um Unterstützung bitten, weil wir Kontakte mit dem Kanton haben. Aber solange dies nicht gegeben ist, ist es schwierig. Für uns ist es frustrierend, wenn wir nur so dahinplätschern und kein Interesse von Migriertenvereinen und Bevölkerung da ist. Dann fehlt uns irgendwann die Motivation etwas Neues zu machen.“ (Oktay Ezer)

Seitens der Regierung des Kantons St. Gallen führt die Passivität und geringe Beteiligung der einzelnen Migriertenvereine am Dachverband zu Zweifeln an deren Interesse, die Zukunft ihrer Mitglieder in der Schweiz zu gestalten. Damit wird die in Kapitel 2.1.2 beschriebene zunehmende programmatische Orientierung der Migriertenvereine am Residenzland in Frage gestellt. Die in 2.1.2 referierten Studien (Hadeed 2005: 184; MASSKS 1999: 59f und 70; Waldrauch & Sohler 2004: 37) beschreiben eine allgemeine Orientierung der Vereine von Migrierten am Residenzland, ohne jedoch zu spezifizieren, in welchen Bereichen diese stattfindet. Während in den Bereichen Schule, Sprache und Arbeitsmarkt wohl zu Recht von einer Orientierung am Residenzland ausgegangen werden darf, weisen die Ergebnisse dieser Studie darauf hin, dass sich eine Mehrheit der Migriertenvereine kaum mit der Politik im Residenzland auseinandersetzt. Von der grundsätzlichen programmatischen Ausrichtung der Tätigkeiten von Migriertenvereinen am Residenzland darf folglich nicht automatisch auf deren Teilnahme an politischen Aktivitäten geschlossen werden, auch wenn beispielsweise Fijalkowski und Gillmeister (1997: 147-148) in ihrer Studie herausgefunden haben, dass in Vereinen organisierte Migrierten gemeinhin grösseres Interesse an der Politik des Herkunfts- und auch des Residenzlandes haben als nicht-organisierte Migrierten³⁴.

Folglich ist festzuhalten, dass zahlreiche Migriertenvereine nur in beschränktem Ausmass an einer Mitarbeit in einem politischen Dachverband interessiert sind. Dieses fehlende Interesse kann auf unterschiedliche Weise erklärt werden. Im folgenden Zitat einer in der Gründungsphase der Stimme-SG stark engagierten Person werden insbesondere persönliche Merkmale und Einstellungen der Mitglieder von Migriertenvereinen als Erklärung für deren Passivität angeführt:

„Ich wage zu vermuten, dass das [Interesse der Migrierten über einen Dachverband politisch zu partizipieren, D.W.] nicht so gross ist. Das ist eine Vermutung, ich habe keine Belege dafür. Sich politisch einzubringen bedeutet auch, sich mit den Themen intensiv auseinanderzusetzen. Man muss sich informieren. Ich habe das Gefühl, dass die Bereitschaft sich zu informieren ein-

³⁴ Eine etwas differenziertere Auseinandersetzung mit dem Zusammenhang zwischen der Mitgliedschaft in Migriertenvereinen und dem Ausmass der politischen Partizipation von Migrierten findet sich in Togeby (2004) sowie Jacobs, Phalet und Swyngedouw (2004).

geschränkt ist, eingeschränkt aufgrund der Sprache, aufgrund des fehlenden Interesses. Wenn jemand nicht weiss, worum es geht, dann winkt er ab. Wenn er findet, dass ihn das Thema nichts angeht, dann macht er nichts. Einzelne Personen interessieren sich eher, aber Gruppen und Vereine interessieren sich sehr wenig, vermute ich.“ (Chika Uzor)

Aufgrund fehlender sprachlicher Fähigkeiten haben insbesondere Migrierten der ersten Generation Mühe, sozialen und politischen Diskursen und Vorgängen im Residenzland zu folgen, wodurch die eigene Handlungsfähigkeit und Handlungsbereitschaft eingeschränkt wird. Die Handlungsbereitschaft einer Person wird ferner eingeschränkt, wenn sie sich von einem Thema nicht angesprochen oder betroffen fühlt. Hooghe (2005: 983) vermutet diesbezüglich, dass gerade ältere Migrierten der ersten Generation kaum Interesse an politischen Vorgängen zeigten und auch jungen, im Residenzland geborenen Personen erscheine eine Mitarbeit in einem politischen Dachverband häufig als unnötig, da sie in diesem Land geboren und vielleicht sogar eingebürgert sind und die Themen eines Dachverbandes nicht als persönliche Probleme erkennen.

Das obige Zitat weist darauf hin, dass eine fehlende Mitarbeit von Migriertenvereinen in einem politischen Dachverband nicht nur über persönliche Merkmale und Einstellungen der Vereinsmitglieder erklärbar ist, sondern auch anhand des Zwecks der Vereine, der die Migrierten diesen zudenken. Diese Vermutung findet sich bestätigt in den Ergebnissen von Fijalkowski und Gillmeister (1997: 147f), wonach die von ihnen befragten Migrierten eigene Vereine nur bedingt als effiziente und Erfolg versprechende Mittel zur politischen Interessenvertretung erkennen, sondern stattdessen deren primären Zweck in der Kulturpflege verorten (vgl. auch Fibbi 1985: 44; Zottos 1999: 28). Die beschränkten personellen und finanziellen Ressourcen vieler Migriertenvereine erfordern eine interne Prioritätensetzung, die demzufolge häufig zu Gunsten sozialer und kultureller Aktivitäten ausfällt und kaum Kapazitäten für ein Engagement in einem politischen Dachverband frei lässt³⁵.

Im Kanton St. Gallen lässt sich im Zusammenhang mit der Bereitschaft der Migriertenvereine zu einem Engagement in der Stimme-SG ein auf den ersten Blick paradox anmutendes Phänomen feststellen: Dem gemeinhin geringen Interesse an einer Mitarbeit im Dachverband stehen äusserst hohe Erwartungen der Mitgliedsvereine und anderer Migriertenvereine an die Wirkungen der Stimme-SG gegenüber, welche als Bewertungsmassstab für die Arbeit des Verbandes fungieren. Der folgende Ausschnitt aus einem Interview mit einem Vorstandsmitglied der Stimme-SG illustriert, welche konkreten Erwartungen an den Dachverband gestellt werden:

O.E.: Wenn man die Migrierten fragt, ob sie zufrieden sind mit unserer Arbeit, dann sagen eini-

³⁵ Ziel dieses Kapitels war eine Einschätzung der Bereitschaft von Migrierten zu einer Mitarbeit im Dachverband, welche mit der Feststellung, dass das Interesse an einer Mitarbeit im Dachverband unter den Migrierten gemeinhin als gering einzustufen, gegeben wurde. An dieser Stelle genügt der Hinweis auf erste – auf persönliche Merkmale fokussierende – Erklärungsansätze für das wenig ausgeprägte Interesse. Eine eingehende Analyse der Faktoren, die das Interesse von Migrierten an der Politik des Residenzlandes beeinflussen, findet sich z.B. in Weber (2009).

ge Nein, weil wir nichts erreicht haben, was Hand und Fuss hat für die Migrationsbevölkerung. Krass gesagt: Wir haben in keiner Gemeinde ein Ausländerwahlrecht eingeführt oder erreicht, dass HSK-Kurse, wenn auch nur Testweise, in den Schulstundenplan integriert werden. Wir haben auch keine Lösungen für die Lehrstellenproblematik erreicht. Einfach Dinge, die Leute erkennen und sagen: „He die Stimme hat etwas für uns gemacht.“

D.W.: Aber derartige Erfolge bereits nach drei Jahren? Fehlt da nicht das Verständnis für die politischen Prozesse und tatsächlichen Möglichkeiten?

O.E.: Ja, aber drei Jahre! Das ist einerseits lange, aber andererseits halt auch kurz. Klar ist es so, dass die nicht wissen, was in der Schweiz in drei Jahren erreicht werden kann, aber die Erwartungen sind dennoch da. (Oktay Ezer)

Gerade seit Jahrzehnten im Residenzland anwesende Migrierten erwarten aufgrund der langjährigen Ohnmachtsgefühle nun rasche und effektive Veränderungen vom Kontakt mit der Regierung und verlieren dadurch den Blick für die Prozesshaftigkeit und Realisierbarkeit derartiger Umgestaltungen ihrer Lebenssituation. Die Fixierung auf grosse Ziele, die aus den langjährigen Ohnmachtsgefühlen resultieren, kombiniert mit unzureichenden Kenntnissen der Funktionsweise des politischen Systems (vgl. 3.8.3) führt unweigerlich zu Frustration und Rückzug seitens der tatsächlichen und potenziellen Verbandsmitglieder, sobald diese Ziele nicht in der erwarteten Zeit erreicht werden können. Dadurch wird der Aufbau einer breiten und stabilen Verbandsbasis erschwert.

3.5.3.3 Heterogenität der Verbandsmitglieder und interkulturelle Probleme

Zur Analyse kollektiver Handlungen gehört laut Koopmanns (1999: 97) neben der Untersuchung der POS und der Motivation der Akteure auch die Auseinandersetzung mit der kollektiven Identität einer Gruppierung, denn eine geteilte Identität wird gemeinhin als Grundlage für die Formierung von politischen Kollektiven verstanden (vgl. D'Amato 2001: 28). Im Fall eines herkunftsheterogenen Dachverbandes von Migrierten kann eine gemeinsame Identität der Mitglieder nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden, da die Migrationsbevölkerung durch eine multiple Heterogenität charakterisiert ist und sich unter anderem nach Herkunftsland, Schichtzugehörigkeit, Bildungsniveau, Einwanderergeneration, Geschlecht, Religion, Migrationsgrund, Aufenthaltsstatus und Aufenthaltsdauer unterscheidet.

Die zu der Frage der kollektiven Identität und Kohäsion in der Migrationsbevölkerung befragten Migrierten erkennen im verwehrteten Bürgerstatus und der damit zusammenhängenden Exklusion vom politischen System den einzigen gemeinsamen Nenner, der (nicht-eingebürgerte) Migrierten verbindet. Auch D'Amato (2001: 28) nimmt an, dass die Negierung der Bürgerrechte als einzige Quelle einer gemeinsamen Identität von Migrierten zu betrachten ist, die ihrerseits jedoch zu einer Basis für kollektives Handeln wird. Den Resultaten der vorliegenden Studie zufolge ist es allerdings zu bezweifeln, dass aufgrund der negativen Solidarisierung tatsächlich ein bewusstes Gefühl der Einheit und Zusammengehörigkeit in der Migrationsbevölkerung entsteht, das als Grundlage gemeinsamer Handlungen dienen könnte:

„Im Dachverband ist der gemeinsame Nenner, dass wir alle Migrierten sind. Mehr gibt es nicht.“

Es wäre super, wenn das verbinden würde. Dann würde jeder realisieren, dass wir im gleichen Boot sitzen. Aber diese Gemeinsamkeit wird unterschiedlich wahrgenommen. Deshalb ist die Frage der Kohäsion nicht artikuliert und somit den meisten nicht bewusst. Jeder ist noch für sich und denkt, ich bin hier, weil ich dieses und jenes erreichen will und hat keinen Blick für den andern. Und wenn der andere wahrgenommen wird, dann wird er mitunter sogar als Konkurrenz wahrgenommen.“ (Chika Uzor)

In weiten Teilen der Migrationsbevölkerung scheint (noch) keine handlungsauslösende kollektive Identität auf der Basis einer rechtlichen Kategorie („Ausländer“), bzw. den Bedingungen des Aufenthaltes in einem Land („Migriert“) bewusst wahrgenommen zu werden. Fibbi (1985) nimmt diesbezüglich sogar ganz grundsätzlich an, dass unter Zugewandeten ein Trend zu persönlicheren Netzwerken besteht und vermehrt der Zusammenschluss in regionalen statt nationalen Migriertenvereinen gesucht wird. Damit würden sich die Identitäten von Migrierten folglich immer weniger auf eine abstrakte Ebene beziehen. Ausdruck der fehlenden kollektiven Identität in der Migrationsbevölkerung dürfte auch die Tatsache sein, dass der Dachverband im Kanton St. Gallen von der Regierung angestossen wurde und kein bottom-up Phänomen ist. Ein Verband entsteht in der Regel bottom-up, indem sich Menschen zusammenschliessen, die aufgrund ähnlicher Anliegen und eines kollektiven Problembewusstseins ein Zusammengehörigkeitsgefühl verspüren und deshalb gemeinsam gegen geteilte Problemlagen vorgehen wollen. Im Falle eines von oben angestossenen Dachverbandes muss eine gemeinsame Identität als Grundlage für dessen effektive Arbeit erst noch entstehen oder wie dies im Rahmen der Vorbereitungstreffen zur Gründung der Stimme-SG formuliert wurde: „Die Regierung kommt sonst immer zu spät, jetzt kommt sie aber zu früh.“ (Quelle: Protokoll der Vorbereitungstreffen). In der (noch) unzureichenden kollektiven Identität und Kohäsion in weiten Teilen der Migrationsbevölkerung dürfte deshalb eine der Hauptschwierigkeiten beim Aufbau einer breiten, langfristigen und aktiven Basis eines Dachverbandes liegen. Aus diesem Grund findet die Vernetzung von Vereinen unterschiedlicher Migriertengruppen in der Praxis eher punktuell statt und mündet selten in der Gründung eines herkunftsheterogenen Dachverbandes (Hadeed 2005: 201).

Eine grundsätzliche Herausforderung in der Gründungsphase und während des Bestehens eines herkunftsheterogenen Dachverbandes liegt im Konfliktpotenzial, das die Heterogenität der möglichen und tatsächlichen Verbandsmitglieder mit sich bringt. Damit ist gemeint, dass sich die Heterogenität der gesamten Migrationsbevölkerung in politische, religiöse, regionale oder ideologische Konflikte zwischen einzelnen Migriertenvereinen übersetzen und folglich deren Bereitschaft zu einer Mitarbeit in einem herkunftsheterogenen Dachverband senken bzw. die tatsächliche Arbeit in einem Dachverband erschweren kann. Prozesse der Selbst- und Fremdethnisierung können einerseits zu Trennlinien innerhalb einer national definierten Migriertengruppe führen, wie dies etwa Dahinden (2004) für die Kosovaren und Soom (2006) für die Italiener beschreibt. Andererseits sind teilweise auch Trennlinien zwischen unterschiedlichen Migriertengruppen real, wobei die Brüche nicht nur entlang der Staatsangehörigkeit, sondern auch entlang des sozialen Alters der Migrierten verlaufen können (Wimmer 2003), d.h. Spannungen zwischen lange anwesenden Migrierten und neuen Einwanderergrup-

pen entstehen. In beiden Fällen können Ethnisierungsprozesse den Zusammenschluss und die Zusammenarbeit unterschiedlicher Migriertengruppen bzw. Subgruppen in einem herkunftsheterogenen Dachverband erschweren.

Tatsächlich beschäftigt die Heterogenität der potenziellen Verbandsmitglieder auch die befragten Vorstandsmitglieder der Stimme-SG und in der Praxis werden Probleme zwischen einzelnen Migriertengruppen wahrgenommen.

„Es gibt ein Problem zwischen langanwesenden und neuzugezogenen Gruppen. Da muss man ehrlich sein, da gibt es Barrieren. Und es gibt auch Barrieren zwischen Migrierten aus EU-Mitgliedstaaten und Nicht EU-Staaten. Da wurde auch schon gefragt: Warum sind Migrierten aus EU-Ländern im Dachverband? Die sind ja praktisch gleichgestellt, es fehlen ihnen nur die politischen Partizipationsrechte, sie haben aber keine Probleme wegen ihrer Hautfarbe oder Religion. Es wurde gefragt: Vertreten die auch wirklich die Interessen eines Migrierten aus Sri Lanka? Es gibt also ein gewisses Misstrauen.“(Antonio Donno)

Neben dem Misstrauen und den Konflikten zwischen langanwesenden und neuzugezogenen Migrierten sowie zwischen Migrierten aus EU-Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Staaten, erwähnten die befragten Vorstandsmitglieder auch Spannungen zwischen Migrierten aus unterschiedlichen Ländern, die Kontroversen aus der Herkunftsregion in das Residenzland transferriert haben und in der neuen Umgebung die alten Konfliktlinien reproduzieren.

Es ist folglich eine Reihe von Trennlinien innerhalb der Migrationsbevölkerung denkbar, die auf Prozesse der Selbst- und Fremdethnisierung zurückgehen und bei einer nicht klar zu bestimmenden Zahl an Migriertenvereinen zu Animositäten gegenüber anderen Migriertengruppen oder Subgruppen führen, infolgedessen diese sich nicht einem herkunftsheterogenen Dachverband anschliessen. Den Erkenntnissen der vorliegenden Studie zufolge scheinen Animositäten zwischen Migriertenvereinen lediglich deren Zusammenschluss in einem Dachverband allenfalls verhindern zu können, die Arbeit innerhalb des bestehenden Vorstandes wird hingegen nicht von derartigen Konfliktlinien erschwert. Damit ist die bereits in Kapitel 3.4.4 erwähnte Offenheit angesprochen, die einem Engagement im Vorstand eines herkunftsheterogenen Dachverbandes zu Grunde liegt. Die Vorstandsmitglieder nehmen sehr wohl auch Selbst- und Fremdethnisierungen vor, jedoch führen diese nicht zu einer grundsätzlichen Ablehnung der als unterschiedlich wahrgenommenen Gruppe. Wenn auch die Heterogenität der Migrationsbevölkerung im Vorstand selber also nicht zu manifesten Animositäten zwischen Angehörigen unterschiedlicher Migriertengruppen führt, beeinflusst sie dennoch die Zusammenarbeit der Vorstandsmitglieder. Sprachliche Defizite, aber auch unterschiedliche Deutungsmuster von Gesprochenem und Gesten können sich etwa in Missverständnissen und teilweise längeren und heftigeren Diskussionen zwischen einzelnen Vorstandsmitgliedern äussern.

Grundsätzlich wird die Handlungsfähigkeit eines Dachverbandes eingeschränkt, wenn dessen Basis interne Brüche aufgrund ihrer grossen Heterogenität aufweist (Schrover & Vermeulen 2005: 824; Weiss & Thränhardt 2005: 11). Aus diesem Grund ist es für einen herkunftsheterogenen Dachverband unerlässlich, bewusst und proaktiv den Umgang mit der Heterogenität

der Mitglieder zu gestalten. Das folgende Zitat eines Vorstandsmitgliedes der Stimme-SG illustriert, welche Grundlage in der Praxis als relevant erkannt wurde, um eine bestmögliche Zusammenarbeit von unterschiedlichen Migriertengruppen zu gewährleisten:

„Man muss sich kennen lernen und Vertrauen haben, dass der andere nicht primär für seine eigene ethnische Gruppierung arbeitet. Das braucht Zeit, denn in der Art, wie wir arbeiten, hat noch nie jemand gearbeitet.“ (Antonio Donno)

In der Stimme-SG wird daher versucht, über den Verweis auf gemeinsame Ziele und die Notwendigkeit gemeinsamer Massnahmen für die Zielerreichung allfällige Konfliktlinien zu überbrücken und die Motivation dafür zu schaffen, trotz regelmässiger Missverständnisse die Zusammenarbeit weiterzuführen. Jene Migrierten, die sich im Dachverband organisiert haben, scheinen erkannt zu haben, dass nur ein herkunftsheterogener Dachverband das Potenzial zu einer effektiven Interessenvertretung auf politischer Ebene hat. Aus diesem Grund sind die Mitglieder gemeinhin gewillt und fähig, einen Schritt aufeinander zuzumachen. Das Erkennen von gemeinsamen Anliegen und das Schaffen von Vertrauen darauf, dass sich alle Beteiligten für ein gruppenübergreifendes Ziel einsetzen, werden dabei als längerfristige Lernprozesse beschrieben, die es bewusst zu fördern gilt.

Im Weiteren wird betont, dass teilweise auch Unterscheidungen in Ingroups (Eigengruppe, mit der man sich identifiziert und zu der man sich solidarisch verhält) und Outgroups (Fremdgruppe, mit der man sich nicht identifiziert und der man nicht angehört), die auf Konflikte im Herkunftsland zurückgehen, im Dachverband bewusst zu überwinden versucht oder zumindest zurückgestellt werden müssen:

„Wir die Migrierten z.B. Inder, Pakistanis, Afrikaner, Kurden und Türken oder Migrierten aus dem Balkan sollten merken, dass wir in einem dritten Staat sind. Wenn ich von meiner Heimat in die Schweiz komme, dann sollte ich meinen Rucksack zu Hause lassen und keinen Rucksack voller ethnischer Probleme mit in die Schweiz nehmen.“ (Gurdeep Singh Kundan)

Ein Zusammenschluss von unterschiedlichen Migriertengruppen in einem Dachverband setzt folglich deren Bereitschaft zur Vorurteilsüberwindung und zu eigentlicher Binnenintegrationsarbeit innerhalb der Migrationsbevölkerung voraus³⁶.

Der von der Stimme-SG gewählte Ansatz, allfällige Trennlinien zwischen einzelnen Migriertengruppen über den Verweis auf gemeinsame Ziele zu überwinden, findet seine Entsprechung in sozialpsychologischen Arbeiten. So wird heute argumentiert, dass „Fremdheit aus anthropologischer Sicht keine konstante Grösse ist, sondern ein sozialer Akt der Trennung in Ingroups und Outgroups, der auf [...] dem Glauben an eine Differenz beruht“ (Hafez 1997: 196). Eine Vielzahl theoretischer Modelle zur Überwindung von Vorurteilen baut auf der Annahme auf, dass soziale Kategorienbildungen konstruiert und infolgedessen in einem gewis-

³⁶ Die Bedeutung, die der Binnenintegrationsarbeit im untersuchten Dachverband beigemessen wird, zeigt sich daran, dass in den Statuten der Stimme-SG „das Fördern des gegenseitigen Respekts zwischen Migriertinnen und Migrierten untereinander“ als explizite Aufgabe des Verbandes festgeschrieben wurde (Art.4 lit.e).

sen Ausmass auch modifizierbar sind. Der Sozialpsychologe Muzafer Sherif formulierte bereits 1954 seine seither häufig – und auch in der Praxis der Stimme-SG – bestätigte und wissenschaftlich noch immer anerkannte Hypothese: „Wenn die im Konflikt befindlichen Gruppen unter Bedingungen miteinander in Kontakt kommen, die für die beteiligten Gruppen zwingende Ziele beinhalten, welche nicht von einer Gruppe mit ihren Kräften und Fähigkeiten allein erreicht werden können, dann werden die Gruppen im allgemeinen kooperieren, um dieses Ziel zu erreichen“ (Sherif zitiert in Güttler 2000: 133).

Aus theoretischer Sicht und praktischer Erfahrung der Stimme-SG sind demnach Wege denkbar, wie eine breite Verbandsbasis trotz der Heterogenität der Migrationsbevölkerung aufgebaut werden kann. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass tatsächlich gemeinsame Anliegen und Ziele gefunden werden, die alle Migriertengruppen teilen und deren Umsetzung als genügend relevant betrachtet werden, dass sich die Zugewanderten politisch engagieren und die beschriebene Binnenintegrationsarbeit leisten wollen³⁷.

3.6 Tätigkeitsspektrum eines politischen Dachverbandes

Auf den Daten zur Stimme-SG aufbauend soll im folgenden Kapitel das mögliche Tätigkeitsspektrum eines politischen Dachverbandes aufgezeigt werden. Die Aktivitäten eines Dachverbandes lassen sich grundsätzlich in gegen Innen und gegen Aussen gerichtete Tätigkeiten unterscheiden. Mit den „Tätigkeiten gegen Innen“ sind Aufgaben rund um den Aufbau und die Etablierung des Verbandes gemeint, während die „Tätigkeiten gegen Aussen“ die Aktivitäten gegenüber der sozialen Umwelt bezeichnen.

3.6.1 Tätigkeiten gegen Innen

Gegen Innen gerichtete Tätigkeiten umfassen insbesondere die Vernetzungsarbeit und Mitgliederwerbung, die Verbesserung der verbandsinternen Zusammenarbeit sowie den allgemeinen administrativen Aufbau des Dachverbandes.

3.6.1.1 Vernetzung und Mitgliederwerbung

Für die demokratische Legitimität eines Dachverbandes ist es unerlässlich, eine möglichst breite und aktive Basis zu haben (vgl. 3.5). Infolgedessen kommt der Vernetzungsarbeit und der Mitgliederwerbung eine zentrale Bedeutung zu innerhalb der Verbandsaktivitäten. Hierzu gehört neben der Vernetzung mit Migriertenvereinen auch die Kontaktherstellung mit Gemeinden, Behörden sowie relevanten Institutionen und Organisationen. Aufgrund der Dynamik der Vereinslandschaft von Migrierten und der fortwährenden Gründung neuer Migriertenvereine sowie der Notwendigkeit zur Kontaktpflege und regelmässigen Kommunikation

³⁷ Kapitel 3.7.2 widmet sich der Frage, worin tatsächlich gemeinsame Interesse bestehen, die von einem Grossteil der Migrationsbevölkerung geteilt und von einem herkunftsheterogen Dachverband vertreten werden können.

mit den bereits dem Verband angeschlossenen Vereinen, sind die Vernetzungsarbeit und Mitgliederwerbung als Daueraufgaben eines politischen Dachverbandes zu verstehen.

Die Vernetzungsarbeit und Mitgliederwerbung ist im Beispiel der Stimme-SG primär im Rahmen zweier gross angelegter Projekte erfolgt. Im Projekt „Brücke“ wurden zwischen September 2006 und Juni 2007 in zwölf Regionen des Kantons St. Gallen Veranstaltungen durchgeführt, zu denen alle bekannten Migriertenvereine aus der jeweiligen Region sowie die Präsidenten der Gemeinden, in denen die Veranstaltung stattfand, eingeladen wurden. Ziel dieser Veranstaltungen war die Präsentation der Stimme-SG (Zweck, Organisation und Ziele) sowie die Erfassung der Anliegen und Anregungen der Migriertenvereine und Schweizer Akteure. In einem zweiten Schritt wurde anfangs 2008 das Projekt „Brücke Region“ lanciert, welches die Dezentralisierung der Stimme-SG fördern soll und den Aufbau regionaler Untersektionen des Dachverbandes bezweckt. Die Kontaktpflege und Kommunikation mit den Mitgliedsvereinen erfolgt einerseits im Rahmen der jährlich stattfindenden Generalversammlung und durch den Versand eines Newsletters und andererseits durch persönliche Kontakte der Vorstandsmitglieder mit den Vereinen.

3.6.1.2 Verbesserung der verbandsinternen Zusammenarbeit

Innerhalb eines herkunftsheterogenen Dachverbandes die bewusste Auseinandersetzung mit der Heterogenität der Mitglieder erforderlich sein kann, denn die unterschiedlichen Hintergründe der einzelnen Personen können zu langen und anstrengenden Diskussionen sowie Missverständnissen im Vorstand führen. Diese Schwierigkeiten konnten in der Stimme-SG im Laufe der Zeit zunehmend besser geregelt werden, was von den befragten Vorstandsmitgliedern damit erklärt wird, dass ein gegenseitiges Kennenlernen stattfand, geteilte Ziele und eine „gemeinsame Sprache“ gefunden wurde. Findet eine bewusst gestaltete Einarbeitungsphase innerhalb des Vorstandes nicht statt, sind Verschleisserscheinungen und verpuffte Ressourcen die Folge.

Nach Aussage der Interviewpartner spielte im Beispiel der Stimme-SG in diesem Prozess der gegenseitigen Annäherung insbesondere der Verbandspräsident eine zentrale Rolle, dessen hohe Mediationskompetenz ihm die Vermittlung bei vorstandsinternen Schwierigkeiten erlaubte. Das Amt des Präsidenten eines herkunftsheterogenen Dachverbandes stellt folglich nicht zu unterschätzende Anforderungen an die fachlichen und persönlichen Kompetenzen eines potenziellen Kandidaten.

3.6.2 Tätigkeiten gegen Aussen

Gegen Aussen gerichtete Tätigkeiten können grob in Lobbying, Beratung und Auskunft sowie ausführende Tätigkeiten und Projektarbeit unterschieden werden, wobei die Tätigkeitsbereiche nicht immer ganz trennscharf voneinander abgrenzbar sind. Das Tätigkeitsspektrum eines Dachverbandes ist gemeinhin zwischen den beiden Polen „politische Interessenvertretung“ und „Dienstleistung“ anzusiedeln, wobei eine spezifische Tätigkeit nicht zwingend ausschliesslich einer der beiden Grunddimensionen zuzuordnen ist. So ermöglicht es beispiels-

weise der Einsitz in einer bestimmten Kommission einerseits die Interessen von Migrierten in den politischen Prozess einzuspeisen, andererseits stellt ein Dachverbandsvertreter im Rahmen der Kommissionsarbeit den anderen Kommissionsmitgliedern auch sein Wissen und seine Erfahrung bezüglich anstehender Sachfragen zur Verfügung und hilft so Geschäfte und Handlungsabläufe zu optimieren, sprich: er erbringt eine Dienstleistung.

3.6.2.1 Lobbying

Die politische Interessenvertretung eines Dachverbandes kann in unterschiedlichen Umfeldern und auf unterschiedlichen Staatsebenen erfolgen. Es ist denkbar, dass ein politischer Dachverband auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene sowie entweder direkt bei Entscheidungsträgern, indirekt im Umfeld politischer Entscheidungsträger und Meinungsführern aus gesellschaftlichen Teilsystemen oder bei möglichst breiten Bevölkerungskreisen lobbyiert.

Im Kanton St. Gallen erfolgt das *direkte Lobbying* der Stimme-SG sowohl bei politischen Entscheidungsträgern auf kommunaler als auch auf kantonaler Ebene. Seit der Gründung der Stimme-SG findet jährlich eine Aussprache mit der Kantonsregierung statt, zurzeit wird zudem ein Kontakt mit der Vereinigung der St. Galler Gemeindepräsidenten (VSGP) aufgebaut, um die Interessen der Migrierten noch besser gegenüber den kommunalen Exekutiven vertreten zu können. Die Handlungsebene eines Dachverbandes wird von dessen Organisationsmodus determiniert. Gemeinhin sind Dachverbände eher regional und nicht national organisiert, folglich findet politische Interessenvertretung auf kommunaler und kantonaler, selten jedoch auf nationaler Ebene statt (MASSKS 1999: 29 und 105).

Das *indirekte Lobbying* im Umfeld politischer Entscheidungsträger und Meinungsführern aus gesellschaftlichen Teilsystemen findet ebenfalls auf kommunaler und kantonaler Ebene statt. Politische Interessenvertretung erfolgt erstens über den Einsitz in unterschiedliche Kommissionen. So hat die Stimme-SG auf kantonaler Ebene über einen Delegierten ständigen Einsitz in der kantonalen Integrationskoordination, der Schulkommission des Erziehungsdepartements und der Arbeitsgemeinschaft für Integration (ARGE). Auf kommunaler Ebene sind Delegierte der Stimme-SG insbesondere in Kommissionen der Stadt St. Gallen engagiert, unter anderem in der Integrationskommission und der Frauenkommission. Zweitens werden politische Parteien und relevante Institutionen auf kommunaler und kantonaler Ebene lobbyiert und für Zusammenarbeiten angefragt. In der Stadt St. Gallen wurden etwa im Vorfeld der Abstimmungen zum Partizipationsreglement (siehe 3.2) sämtliche Parteien kontaktiert. Drittens kann sich ein Dachverband von Migrierten an gesetzgeberischen Vernehmlassungsverfahren beteiligen. Das Vernehmlassungsverfahren ist faktisch das Instrument, mit dem gut organisierte Verbände zielgerichtet Einfluss bei den sie interessierenden Vorlagen geltend machen können. Allerdings sind solche Verfahren in Gemeinden selten, weshalb Vernehmlassungen einem Dachverband primär auf kantonaler Ebene Gelegenheiten zur politischen Interessenvertretung bieten.

Schliesslich gilt es von dem direkten und indirekten Lobbying die Mobilisierung möglichst

breiter Bevölkerungskreise zu unterscheiden, das so genannte *Grassroots Lobbying*. Dabei werden nicht mehr ausschliesslich Entscheidungsträger und Meinungsführer und ihr jeweiliges Umfeld lobbyiert, sondern möglichst die ganze in einem Gebiet lebende Zivilbevölkerung mit Informationen und Handlungsempfehlungen zu erreichen versucht. Der Dachverband im Kanton St. Gallen lobbyierte beispielsweise die gesamte Öffentlichkeit über Leserbriefe in Medien und anderweitig verbreitete Statements im Zusammenhang mit der als ungerecht wahrgenommenen Behandlung von Einzelpersonen. Ferner nehmen sie ihre Lobbyfunktion vor jeder Abstimmung wahr, bei der es die Interessen der Migrierten zu vertreten gilt, etwa vor den Abstimmungen zum Partizipationsreglement oder zum Ausländer- und Asylgesetz.

Es gilt anzumerken, dass ein politischer Dachverband von Migrierten über keine politischen Entscheidungskompetenzen verfügt und seine Versuche, die Entscheide und Arbeit relevanter Akteure und Institutionen zu beeinflussen, nicht zwingenden Charakters sind. Die Interessenvertretung gegenüber Entscheidungsträgern und Meinungsführern verpflichtet die lobbyierten Stellen in keiner formell vorgeschriebenen Weise, auf die Anliegen und Vorschläge des Dachverbandes einzugehen.

3.6.2.2 Beratung und Auskunft

Konstante Beratungsleistungen werden insbesondere im Rahmen der Mitarbeit von Delegierten eines politischen Dachverbandes in unterschiedlichen Kommissionen und Gremien erbracht. Wie bereits einleitend erwähnt wurde, dient der Einsitz in Kommissionen und die Treffen mit Entscheidungsträgern einerseits der Interessenvertretung der Migrierten, andererseits bringen die Verbandsdelegierten auch ihre Fachkompetenzen in Diskussionen um laufende Geschäfte ein und geben Auskünfte. Die Vorstandsmitglieder der Stimme-SG stellen ihr Expertenwissen zu allgemeinen Integrationsthemen auf einer globalen Ebene z.B. in der bereits erwähnten kantonalen Integrationskoordination, der städtischen Integrationskommission oder im Vorstand der ARGE zur Verfügung. Daneben sind Delegierte der Stimme-SG auch im Zusammenhang mit konkreten Sachfragen und Geschäften aus unterschiedlichen, nicht nur migrationspezifischen Bereichen beratend tätig, so z.B. in der städtischen Frauenkommission, der Schulkommission und in Kommissionen zur beruflichen Wiedereingliederung oder zum Thema „häusliche Gewalt“.

Andererseits werden auch projektbezogene Beratungen oder ad hoc Auskünfte sowohl an staatliche Strukturen wie kommunale und kantonale Exekutiven und Behörden, als auch an private Organisationen und sogar Einzelpersonen gegeben. So hat die Stimme-SG in der Vergangenheit einerseits etwa die Gemeinde Gossau bezüglich des Aufbaus einer Integrationsstelle beraten, andererseits aber auch private Organisationen wie z.B. die JUBLA (Jungwacht Blauring) über Möglichkeiten informiert, wie verstärkt Kinder mit Migrationshintergrund in die Jungwacht integriert werden können. Schliesslich funktioniert die Stimme-SG als Anlauf- und Auskunftsstelle für Einzelpersonen, die mit persönlichen Themen wie Scheidung, Schulübertritten von Kindern oder Steuerproblemen an den Dachverband herantreten.

3.6.2.3 Ausführende Tätigkeiten und Projektarbeit

Neben den ausschliesslich beratenden Tätigkeiten kann ein politischer Dachverband auch selbstständig oder in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren die Ausführung bestimmter Arbeiten und Projekte übernehmen. Zu den ausführenden Tätigkeiten gehören insbesondere die Durchführung von Projekten, die unterstützende Mitarbeit bei Behörden und Institutionen sowie Mediationstätigkeiten.

Ein Dachverband kann eigene Projekte selbstständig oder in Zusammenarbeit mit Partnern planen und diese anschliessend durchführen. Dabei ist ein breites Spektrum an möglichen Projekten denkbar, unter anderem Sprachkurse, Begegnungsfeste oder Informationsveranstaltungen. Die Stimme-SG hat sich beispielsweise in diesem Jahr im Förderverein des St. Gallischen Begegnungstages engagiert und bei der Entwicklung und Durchführung dieses interkulturellen Festes aktiv mitgearbeitet.

Im Weiteren kann ein politischer Dachverband unterstützende Mitarbeit im Rahmen der regulären Tätigkeiten von Behörden und Institutionen bieten, die aus unterschiedlichen Gründen auf externe Hilfestellungen angewiesen sind. In St. Gallen wurde der Dachverband der Migriertenvereine etwa vom Ausländeramt darum gebeten, bei der Feststellung der Identität von Asylsuchenden behilflich zu sein und die freiwillige Rückkehr der abgewiesenen Personen zu fördern.

Ein weiterer Tätigkeitsbereich eines politischen Dachverbandes kann in der Mediation bei Schwierigkeiten zwischen Migrierten und Autochthonen liegen. In den letzten Jahren wurde die Stimme-SG etwa bei Problemen in Gemeinden, Schulen oder Lehrbetrieben für interkulturelle Übersetzungen und eine allgemeine Förderung des Dialoges herangezogen.

3.6.3 Diskussion des Tätigkeitsspektrums

Mit Blick auf das tatsächlich erbrachte Tätigkeitsspektrum der Stimme-SG geben sowohl Vorstandsmitglieder, als auch Vertreter kantonaler Stellen an, dass der Dachverband deutlich mehr Aufgaben erfüllt, als dies ursprünglich geplant war.

„Wir machen im Moment viel mehr als das, was geplant war. Wenn jemand nicht weiss, mit wem er seine Anliegen besprechen soll, kommt er zu uns. Wir sind nicht mehr nur ein reiner Lobby-Verband, wir sind eine Begleit- und Informationsstelle geworden. Das sprengt unsere Kapazitäten, nicht weil uns das Wissen fehlt, aber unsere Leute arbeiten daneben noch und haben ihre Rolle in den einzelnen Vereinen“. (Antonio Donno).

Die für die Beteiligten unerwartete Entwicklung, wonach ein Lobby-Dachverband von Migrierten nach einiger Zeit des Bestehens stark mit Beratungsleistungen und ausführende Tätigkeiten ausgelastet ist, wurde in der Praxis auch im Zusammenhang mit anderen Dachverbänden von Migriertenvereinen beobachtet (siehe Moret, Dahinden & Weber 2007: 46).

Das folgende Zitat des Präsidenten der Stimme-SG gibt Auskunft darüber, in welcher Situation Akteure und Institutionen des Residenzlandes an einen Dachverband herantreten und ihn

um Beratungen und Auskünfte ersuchen:

In Uznach und Rapperswil sind sie schon unter sich gut organisiert, deshalb ist dort das Bedürfnis nach Hilfe der Stimme-SG kleiner. Die Migrationsbevölkerung und die Behörden sind gut vernetzt, denn Erwin Camenisch [Gemeindepräsident von Uznach, D.W.] kennt die Leute, der geht in die Vereine. (Antonio Donno).

Ein Dachverband von Migrierten erscheint den autochthonen Akteuren folglich in einer Situation der fehlenden Kontakte zwischen den Behörden und der Migrationsbevölkerung als geeigneter Berater und Brückenbauer bei anstehenden Problemen und Geschäften. In Gemeinden, in denen hingegen aufgrund ausserordentlicher Initiativen der Gemeindeverantwortlichen bereits gute und tragfähige Verbindungen zwischen Migrierten und Autochthonen bestehen, schwindet das Bedürfnis nach Dachverbänden als Vermittler und Berater. Der Grund dafür, dass die Stimme-SG neben den Lobby-Tätigkeiten zahlreiche Beratungs- und Vermittlungsleistungen sowie Projektarbeiten zum Zwecke der Integrationsförderung der Migrierten übernimmt, liegt folglich in einem Kommunikationsvakuum zwischen Zugewanderten und Einheimischen. Die Menge der Unterstützungsanfragen an die Stimme-SG und die Tatsache, dass diese Anfragen von Akteuren und Institutionen aus allen Bereichen stammen (vgl. 3.6.2.2), weisen auf ein generell grosses Kommunikationsvakuum zwischen Migrierten und Autochthonen hin. In der jetzigen Situation und angesichts des überaus breiten Tätigkeitsspektrums des Dachverbandes ist in St. Gallen weder den befragten Vertretern von politischen Parteien die Aufgabe der Stimme-SG klar, noch haben die Vorstandsmitglieder ein genaues Bild der Rolle, welche die Regierung dem Dachverband zudenkt. Evident ist allein, dass dieses breite Aktivitätsspektrum einerseits nicht aufrechterhalten werden kann, weil sämtliche Arbeiten ehrenamtlich erfolgen und es andererseits zu Lasten des Lobbyings geht, für das nur noch beschränkte Kapazitäten übrig bleiben. Aus diesem Grund ist es für einen herkunftsheterogenen Dachverband von Migrierten unabdingbar, dass seine Rolle und seine primären Aufgaben geklärt werden, da ein unklares Profil bei sämtlichen Organisationen zu Ineffektivität und grossem Verschleiss an zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen führt (vgl. Emch-Fassnacht, Arn & Wicker 2008: 23).

Die Vertreter der Stimme-SG sehen ihre primäre, aber nicht ausschliessliche Aufgabe im Lobbying, daneben sind sie jedoch gewillt, in den Bereichen der Integrationsförderung sowohl auf der strategischen, als auch auf der operativen Ebene aktiv zu sein. Die befragten Vertreter von Kanton, Gemeinden und politischen Parteien sind geschlossen dafür, dass ein politischer Dachverband den einheimischen Akteuren und Institutionen im Bedarfsfall als Ansprechpartner zur Verfügung steht, um mit dessen Hilfe aktuelle Probleme zu lösen und ein besseres Zusammenleben in der Gesellschaft zu ermöglichen. Seitens der befragten Schweizer gehen hingegen die Meinungen auseinander, in welchem Ausmass ein Dachverband von Migrierten auch ausführende Tätigkeiten übernehmen soll, z.B. eigene Projekte durchzuführen oder Beratungen für einzelne Migrierten anzubieten.

Der berechtigte Einwand, der im Übrigen von den Vertretern der Stimme-SG geteilt wird, lautet, dass ein Dachverband keine Parallelstruktur zu den bestehenden staatlichen Stellen und

Institutionen werden darf. Eine Mitarbeiterin des kantonalen Integrationsdelegierten sagte diesbezüglich:

„Eines braucht der Dachverband nicht zu sein: Den Staat muss er nicht ersetzen. Auch wenn Lücken da sind, müssen sie uns nicht ersetzen. Unsere Haltung ist klar: Integration ist Sache der öffentlichen Hand. Das ist unsere Aufgabe, das müssen wir machen. Sie müssen uns lediglich Rückmeldungen geben, wo was fehlt, dann müssen wir arbeiten. Aber es ist nicht Aufgabe der Stimme-SG dies zu tun“. (Elsa Fuchs)

Mit Blick auf das dieser Arbeit zugrunde liegende Integrationsverständnis (siehe 2.2.1.3) ist Integrationsarbeit – neben den individuellen Integrationsbemühungen der einzelnen Migrierten – prinzipiell als Aufgabe des Staates zu betrachten, der diese Aufgabe koordiniert und professionell erfüllt, jedoch durchaus auch in der Zivilgesellschaft Unterstützung und ergänzende Leistungen in Anspruch nehmen darf. Denn um neue Handlungsoptionen und Politiken überhaupt andenken zu können, ist die Zusammenarbeit mit institutionsfernen Akteuren notwendig (D'Amato & Gerber: 2005: 11), weil diese den Weg für das Erkennen neuer Probleme der Integration und Finden entsprechender Lösungen freimachen (Münch 1997: 104). Eigentliche Parallelstrukturen sind jedoch abzulehnen und stattdessen eine Anpassung der Regelversorgungsinstitutionen an die neuen sozialen Realitäten zu befürworten (Stichwort: Öffnung der Institutionen und Erhöhung der transkulturellen Kompetenz), damit diese ebenfalls die Bedürfnisse der Migrierten zu befriedigen vermögen.

Vor diesem Hintergrund drängt sich nicht nur eine Klärung der Rolle eines Dachverbandes von Migrierten auf, sondern auch eine Analyse der Funktionen und Stärken sämtlicher Akteure und Institutionen im Integrationsbereich. Wie aufgezeigt wurde, geht ein grosser Teil der zahlreichen Anfragen um Beratungen und Auskünfte, die von unterschiedlichsten Akteuren an einen herkunftsheterogenen Dachverband von Migrierten gestellt werden, auf ein gemeinhin grosses Kommunikationsvakuum zwischen Zugewanderten und Einheimischen zurück. Dieses Kommunikationsvakuum ist die Folge der jahrzehntelangen Passivität des Staates in Integrationsbelangen und des daraus resultierenden Fehlens kompetenter und effektiver Integrationsakteure, die diese Brücke zwischen Migrationsbevölkerung und Regierung und Behörden des Residenzlandes hätten schlagen können. In jüngerer Vergangenheit wurden beinahe flächendeckend in Kantonen und grösseren Städten Integrationsdelegierte eingesetzt. Im Zuge des Inkrafttretens des neuen Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) erfuhr das Thema der Integration einen Bedeutungsgewinn und Bund sowie Kantone werden stärker verpflichtet, geeignete Massnahmen und Akteure zum Zwecke der Integrationsförderung aufzustellen. Gerade der Kanton St. Gallen verfügt heute über eine gute Basis an Akteuren und Institutionen im Integrationsbereich, es braucht jedoch Zeit, bis diese eine engmaschige und tragfähige Vernetzung mit der Migrationsbevölkerung aufgebaut haben. Sobald kompetente Integrationsakteure etabliert und mit der Migrationsbevölkerung eng vernetzt sind, könnte ein Teil der Anfragen, die heute an politische Dachverbände wie die Stimme-SG gestellt werden, von alternativen Akteuren übernommen werden, wodurch ein Dachverband mehr Kapazitäten für Lobby-Tätigkeiten zur Verfügung hätte.

3.7 Konkrete Inhalte und Themen der Interessenvertretung

Die Gründung eines herkunftsheterogenen politischen Dachverbandes, der die „Interessen der Migrationsbevölkerung“ vertreten soll, fusst auf einer weitreichenden Prämisse: Es wird vorausgesetzt, dass die gesamte Migrationsbevölkerung zumindest teilweise identische Interessen und Anliegen teilt, die von einem Verband für alle Migrierten vertreten werden können. Im folgenden Kapitel soll diese Prämisse geprüft und untersucht werden, worin allenfalls für die gesamte Migrationsbevölkerung relevante Interessen bestehen. Ziel der Analyse ist es aufzuzeigen, welche konkreten Anliegen von einem herkunftsheterogenen Dachverband vertreten werden können und welche Themen als Partikularinteressen einzustufen sind, die einer individuellen Interessenvertretung bedürfen. In einem zweiten Schritt soll dargelegt werden, inwiefern tatsächlich die gesamte Migrationsbevölkerung von einem Dachverband repräsentiert wird oder ob ein solcher Verband auf ein Hauptpublikum fokussiert und bestimmte Personengruppen und ihre besonderen Interessen kaum oder gar nicht vertritt. Abschliessend soll analysiert werden, in welchen Zuständigkeitsbereich die Regelung der konkret vertretenen Anliegen fällt.

3.7.1 Die Heterogenität der Migrationsbevölkerung und ihrer Interessen

Grundsätzlich hat die Migrationsbevölkerung in Ländern wie der Schweiz im Laufe der letzten Jahrzehnte eine ausgeprägte Diversifizierung erfahren (siehe etwa Wicker 2003: 37), welche sich in einer Heterogenisierung der Problemlagen und Anliegen der Migrationsbevölkerung äussert und es den zugewanderten Personen erschwert, sich auf eine einheitliche politische Agenda zu einigen (Hadeed 2005: 168; Hooghe 2005: 984-988). Es gibt eine Reihe von Faktoren, über welche die Diversität der Interessen der Migrationsbevölkerung eines Landes zu erklären ist. An dieser Stelle sei lediglich auf einige der relevantesten verwiesen: Dabei handelt es sich erstens um die Gründe, die dem Migrationsprozess einer zugewanderten Person zugrunde liegen. Die Suche nach Arbeit, die Fluchtmigration, der Familiennachzug oder die Zuwanderung zu Ausbildungszwecken führen zu unterschiedlichen sozialen Situationen der betroffenen Personen im Residenzland und folglich zu divergierenden Interessen. Zweitens werden durch den jeweiligen religiösen Glauben einer zugewanderten Person spezifische Anliegen hervorgebracht, von Anhängern anderer Religionen nicht geteilt werden. Drittens treffen die politischen Konjunkturen des Rassismus nicht alle Migrierten im selben Ausmass und daher erhöht das äussere Erscheinungsbild bestimmter Personen (Hautfarbe etc.) deren Anfälligkeit für Diskriminierungen. In der Literatur wird ferner auf geschlechterspezifische Bedürfnisse und Anliegen verwiesen (Expertenkommission Migration 1997: 79; von Ah 1999: 82), zudem liegt nahe, dass Migrierten der ersten Generation mit anderen Problemlagen konfrontiert werden als Migrierten der zweiten Generation und sich infolgedessen auch aufgrund der Generationenzugehörigkeit unterschiedliche Anliegen ergeben. Ähnliche Verschiebungen der Interessenlagen sind bei seit langem im Residenzland anwesenden Migriertengruppen, die einen sozialen Aufstieg geschafft haben, im Vergleich zu kürzlich eingewanderten Gruppen zu erwarten. Schliesslich verweisen Fijalkowski und Gillmeister (1997) dar-

auf, dass die Interessen je nach rechtlichem Aufenthaltsstatus einer Person variieren.

Bisher wurde auf unterschiedliche Anliegen zwischen den Communities fokussiert, dabei darf nicht vergessen werden, dass auch innerhalb derselben Community grosse Differenzen bestehen, die sich in einer Interessenpluralität niederschlagen. Auch die Mitglieder der einzelnen Communities sind differenziert nach Alter, Bildung, Beruf, Geschlecht, Familienstand, ökonomischer Situation oder Migrationsgrund. Diese Unterschiede implizieren ungleiche Möglichkeiten sich im Residenzland zurecht zu finden und führt zu unterschiedlichen Bedürfnissen der Mitglieder derselben Migriertengruppe (MASSKS 1999: 14).

Schliesslich ist die Interessenpluralität innerhalb der Migrationsbevölkerung nicht nur auf soziodemographische Charakteristika der einzelnen Migrierten und Migriertengruppen zurückzuführen, sondern mitunter auch auf ihren Wohnort. Dazu der Präsident der Stimme-SG:

„In unterschiedlichen Städten und Gemeinden haben die Migrierten unterschiedliche Probleme, man kann Gossau und Buchs nicht gleichsetzen. St.Gallen hat ein Problem mit Rassismus, die Migrierten von Wil stören sich hingegen v.a. daran, dass sie keine Plattform haben, um untereinander Kontakte zu knüpfen.“ (Antonio Donno)

Damit wird ersichtlich, dass die Problemlagen und die daraus resultierenden politischen Anliegen auch vom Umfeld mitbestimmt werden, in dem Migrierten leben, wobei die Unterschiede nicht nur zwischen einzelnen Ländern bestehen, sondern die primären Anliegen zwischen Kantonen, Regionen und sogar Gemeinden variieren können.

3.7.2 Aggregation und Selektion der zu vertretenden Interessen

Im Rahmen des Lobbyings eines herkunftsheterogenen Verbandes – d.h. der kollektiven Interessenvertretung von Migrierten – können keine Partikularinteressen einer ethnisch-national, religiös oder aufgrund persönlicher Charakteristika definierten Einzelgruppe vertreten werden. So ist beispielsweise nachvollziehbar, dass italienische oder mexikanische Mitglieder eines herkunftsheterogenen Dachverbandes sich politisch nicht mit Fragen um Kopftücher und islamische Friedhöfe auseinandersetzen wollen, sondern dass diese Themen einer individuellen Interessenvertretung durch muslimische Organisationen und Einzelpersonen bedürfen. Stattdessen hat ein herkunftsheterogener Dachverband einen Katalog an Interessen auszuarbeiten, der von allen oder zumindest einem Grossteil der in einem Land lebenden Migrierten geteilt wird. Aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen der verschiedenen Migriertengruppen und der Tatsache, dass diese Gruppen auch Partikularinteressen von einem Dachverband vertreten wissen möchten, stellt sich die Suche nach einem gemeinsamen Nenner in der Praxis als anspruchsvoller Prozess heraus (Hadeed 2005: 168). Das folgende Zitat eines interviewten Lobbying-Experten weist auf ein grundsätzliches Problem bei der Suche nach geteilten Anliegen hin:

„Die Themen des Dachverbandes gehen alle Migrierten an, aber sie brennen keiner Gruppe so unter den Nägeln wie etwa die Themen Schwimmunterricht oder muslimische Friedhöfe die Gruppe der Muslime beschäftigen. Deshalb ist die Motivation in diese Struktur zu investieren

eher klein. Je abstrakter Themen werden, umso schwieriger ist es die Menschen dafür zu mobilisieren. Der Dachverband kann nur übergeordnete Themen behandeln, die sind abstrakt und weniger verständlich.“ (Felix Wirz)

Die Suche nach gemeinsamen Interessen macht es mitunter unumgänglich, unmittelbare Bedürfnisse wie den Wunsch nach islamischen Friedhöfen auszuklammern und auf höherem Abstraktionsniveau gemeinsame Nenner zu suchen. Der gefundene Nenner kann dabei jedoch so klein werden, dass er keine Bindungskraft auf die Verbandsmitglieder ausübt und der Versuch der kollektiven Interessenvertretung folglich scheitert, weil zu viele der für die einzelnen Migriertengruppen wesentlichen Fragen in einem herkunftsheterogenen Dachverband nicht aufgenommen werden können (vgl. Schrover & Vermeulen 2005: 830f). Die Krux der kollektiven Interessenvertretung liegt also darin, übergeordnete Interessen zu finden, die jedoch die konkrete Lebenswelt möglichst aller Migriertengruppen in ausreichendem Ausmass berühren, damit sie als relevante und dringende Themen wahrgenommen werden.

3.7.2.1 Ausgeschlossene Themen und Inhalte

Im Folgenden soll betrachtet werden, welche Interessen typischerweise nicht kollektiv vertreten werden können und damit nicht mögliche Themen eines herkunftsheterogenen Dachverbandes sind, sondern der individuellen Interessenvertretung einzelner Migriertengruppen bedürfen. In der Praxis der Stimme-SG haben sich insbesondere zwei grosse Themen herauskristallisiert, die nicht aufgenommen werden können. Dies sind zum einen Interessen, welche das Herkunftsland der Migrierten betreffen und zum andern religiöse Anliegen.

In Kapitel 2.1.2 wurde ausgeführt, dass Migrierten nicht nur die Politik des Residenzlandes über eigene Vereine und Verbände zu beeinflussen versuchen, sondern auch im Zusammenhang mit politischen Ereignissen im Herkunftsland Einfluss geltend machen wollen. Dabei können aufs Herkunftsland gerichtete politische Aktivitäten einerseits zum Ziel haben, direkt auf die Politik des Herkunftslandes einzuwirken und etwa bestimmte Parteien zu unterstützen. Andererseits können Migriertenvereine versuchen, Akteure und Institutionen im Residenzland zu bestimmten Handlungen gegenüber dem Herkunftsland und dortigen Ereignissen zu bewegen (z.B. die Anerkennung der im Februar 2008 proklamierten Unabhängigkeit der Republik Kosovo durch die Schweiz). In einem herkunftsheterogenen Dachverband müssen solche Interessen, die Ereignisse im Herkunftsland und die damit zusammenhängende Aussenpolitik des Residenzlandes betreffen, ausgeklammert werden. Mögliche Inhalte der kollektiven Interessenvertretung sind damit lediglich innenpolitische Geschäfte und Ereignisse im Residenzland (vgl. Fijalkowski & Gillmeister 1997: 243-264).

Das zweite – für viele Menschen jedoch äusserst relevante – Thema, das nicht über einen herkunftsheterogenen Dachverband vertreten werden kann, ist die Religion. Dazu der Präsident der Stimme-SG:

„Wir sind ein religiös und politisch neutraler Verband. Wir sind Verfechter der Verfassung und diese sagt, dass man Kultusfreiheit, Religionsfreiheit etc. hat. Wenn es darum geht, diese Rechte zu vertreten und zu schützen, machen wir das weiterhin. Für spezifische Einzelfragen, z.B. wa-

rum der Islam in der Schweiz nicht als Staatsreligion angeschaut wird, für die Steuern eingezogen werden oder die Frage der islamischen Friedhöfe setzen wir uns nicht ein. Denn wenn wir den Islam unterstützen, müssten wir auch die Buddhisten unterstützen bzw. die Buddhisten würden austreten, weil wir für die Muslime eintreten. Das Thema Religion ist heikel und zudem gibt es Organisationen, die speziell diese Themen bearbeiten.“ (Antonio Donno)

Es sind demnach die Statuten, die einem Dachverband vorgeben, aus welchen Themenbereichen Interessen vertreten werden können. Religiöse Fragen wurden im Rahmen der geführten Interviews wiederholt als potenzielle Konfliktherde innerhalb eines herkunftsheterogenen Dachverbandes bezeichnet, weshalb bereits in der Gründungsphase entschieden wurde, die religiöse Neutralität des Verbandes in den Statuten festzuschreiben und dadurch konkrete Anliegen einzelner Glaubensgemeinschaften von der kollektiven Interessenvertretung auszuklammern. Grundrechtliche Fragen um die möglicherweise in einem Residenzland nicht oder nur eingeschränkt gewährte Kultus- und Religionsfreiheit sind indessen mögliche Inhalte des kollektiven Lobbyings von Migrierten, da diese Rechte prinzipiell für die meisten Migrierten relevant sein können.

3.7.2.2 Inhalte der kollektiven Interessenvertretung

Eine Auswertung der dreijährigen Interessenvertretung durch die Stimme-SG gibt Hinweise darauf, welches die primären Problemlagen der gesamten Migrationsbevölkerung sind, die von den unterschiedlichen in einem herkunftsheterogenen Dachverband organisierten Migriertengruppen wahrgenommen werden. Dadurch wird erkennbar, welche konkreten Anliegen sich als mögliche Inhalte der kollektiven Interessenvertretung von Migrierten qualifizieren. Der folgende Überblick über die möglichen Inhalte des Lobbyings eines politischen Dachverbandes basiert auf einer Analyse der Gesprächsprotokolle der bisher erfolgten Treffen zwischen der Stimme-SG und der Kantonsregierung sowie auf den Interviews mit den vier befragten Vorstandsmitgliedern. Das untersuchte Fallbeispiel der Stimme-SG zeigt, dass ein breites Themenspektrum für einen Grossteil der Migrationsbevölkerung – in variablem Ausmass – relevant ist und sich in unterschiedlichen Themenbereichen gruppen-übergreifende Interessen finden lassen. Dazu gehören die Bereiche Schule und Kindergarten, Lehrstellen und Arbeit, Sprache, Diskriminierung und Chancengleichheit, Gewalt sowie politische Partizipationsrechte³⁸.

Schule und Kindergarten

Zum Schulbereich wurden die meisten Forderungen gestellt, was darauf hinweist, dass viele Eltern mit Migrationshintergrund langfristig oder sogar permanent im Residenzland zu verbleiben gedenken und zur Wahrung der Zukunftschancen ihrer Kinder um deren gute Ausbildung besorgt sind. Die wichtigsten, die Schule betreffenden Anliegen waren im Fallbei-

³⁸ In den Interviews wurde ferner das Thema „Alter und Migration“ als Teil der zu vertretenden Interessen genannt, gemäss den Gesprächsprotokollen wurde dieses Thema in den Treffen mit der Kantonsregierung jedoch nicht diskutiert. Infolgedessen wird das Thema „Alter“ an dieser Stelle nicht weiter behandelt.

spiel der Stimme-SG die Folgenden:

Ein grosses Anliegen besteht in der Integration der Kurse zur heimatlichen Sprache und Kultur (HSK) in den regulären Betrieb der Schulen. Bis anhin fanden die HSK-Kurse meist zu Randzeiten statt, was zu Überschneidungen mit anderen Aktivitäten der Kinder führte (z.B. Vereinsaktivitäten, Musikunterricht etc.). Die Bedeutung, die viele Eltern dem Besuch der HSK-Kurse beimessen, verweist auf das Integrationsverständnis vieler Personen mit Migrationshintergrund, das eine Eingliederung in die Lebenswelt des Residenzlandes ohne Aufgabe der eigenen Identität vorsieht (vgl. Kapitel 2.2.1.3).

Ein weiteres Anliegen besteht in der Abschaffung der Kleinklassen. Es wird kritisiert, dass die Einteilung in Klein- und Regelklassen zu einem Zeitpunkt stattfindet, an dem viele Kinder mit Migrationshintergrund die lokale Sprache noch unzureichend beherrschen und insbesondere erst seit kurzem im Residenzland anwesende Eltern sich noch nicht über das Funktionieren des lokalen Schulsystems informieren und den Wert einer guten Bildung im Residenzland erfassen konnten. Es wird befürchtet, dass diese Kinder in den Kleinklassen hängen bleiben und aufgrund ihrer mangelnden Bildung an den äusseren Rand der Gesellschaft rutschen bzw. dort verbleiben. Stattdessen wird vorgeschlagen, die Frühförderung von Kindern mit Migrationshintergrund auszubauen.

Für viele Migrierten bedeutsam ist ferner die Kommunikation zwischen Schulleitung, Lehrern und Eltern. Hier wird gefordert, dass Eltern vermehrt in ihrer Sprache informiert werden (z.B. durch Informationsblätter in unterschiedlichen Sprachen) sowie verstärkte Dolmetscher bei Elternabenden in Schulen einbezogen werden.

Schliesslich ist es der Stimme-SG ein Anliegen, die Mitsprachmöglichkeit von Migrierten in schulischen Belangen auszubauen, wobei konkret der erleichterte Einsitz qualifizierter Personen mit Migrationshintergrund in Schulkommissionen und Schulräten gefordert wird. Bislang war dies für viele Migrierten nicht möglich, da Schulkommissionen gewählte Organe sind und deshalb das aktive und passive Wahlrecht einer Person mindestens auf kommunaler Ebene voraussetzen.

Lehrstellen und Arbeit

Die Stimme-SG vertritt im Weiteren konkrete Interessen, die den Themenbereich „Lehrstellen und Arbeit“ betreffen, wobei auffällt, dass hier wiederum die Zugangschancen der Jugendlichen mit Migrationshintergrund zum Arbeitsmarkt im Zentrum stehen und nicht allfällige Probleme von erwachsenen Personen.

Ausgangslage der konkreten Anliegen ist die wahrgenommene überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit von Jugendlichen mit Migrationshintergrund und deren erschwerter Zugang zum Lehrstellen- und Arbeitsmarkt. Um die geringen Bewerbungschancen von Jugendlichen mit ausländisch klingendem Namen zu verbessern, wird entweder eine Quotenregelung vorgeschlagen, die den Unternehmen gesetzlich vorschreibt, einen bestimmten Anteil ausländischer Lehrlinge auszubilden oder aber das System der Blindbewerbungen einzuführen. Ergänzend wird gefordert, die Jugendlichen durch Vorlehren und Beiträge an private Angebote

nach der obligatorischen Schulzeit bei der Lehrstellensuche unterstützend zu begleiten.

Gewalt

Zudem vertritt die Stimme-SG Anliegen, die den Themenbereich Gewalt betreffen, wobei auch hier ein Schwerpunkt auf die Jugendkriminalität gelegt wird. So wird etwa eine bessere Freizeitgestaltung für Jugendliche gefordert, um deren Selbstbewusstsein zu stärken und gleichzeitig deren Kriminalität zu senken. In genereller Hinsicht fordert der Dachverband einen sensibleren und differenzierteren Umgang mit dem Thema „Gewalt von Migrierten“ und plädiert für eine höhere Transparenz bezüglich der Zahl krimineller Migrierten, um die Problematik in den richtigen Verhältnissen zu sehen. Damit soll der vielfach negative Blick bedeutender Teile der Einheimischen auf die Zugewanderten relativiert und „Imagepflege der Migrierten gegenüber der Öffentlichkeit“ betrieben werden, so wie dies in den Verbandsstatuten als Aufgabe der Stimme-SG festgeschrieben wurde (Art.4 lit.b).

Diskriminierung und Chancengleichheit

Mit der Wahrnehmung der Migrierten durch die Autochthonen hängt auch das Engagement der Stimme-SG für eine verstärkte Arbeit der Kantonsregierung im Bereich „Anti-Rassismus und Chancengleichheit“ zusammen. Insbesondere Migrierten aus afrikanischen Ländern, aber auch andere Zugewanderte werden laut Stimme-SG bei der Wohnungs- und Stellensuche noch immer diskriminiert, weswegen grosse Teile der Migrationsbevölkerung daran interessiert sind, dass die Regierung noch mehr Sensibilisierungs- und Aufklärungskampagnen lanciert und rechtliche Grundlagen schafft, damit Fälle von Diskriminierung und Rassismus eingehender untersucht und geahndet werden können sowie mit raumplanerischen Mitteln gegen die sich abzeichnende Ghettoisierung bestimmter Migrierten gerade in der Stadt St. Gallen vorgeht.

Sprache

Das Thema „Sprache“ kann ein weiterer möglicher Inhalt des Lobbyings eines herkunftsheterogenen Dachverbandes sein, da für sämtliche Migrierten das Erlernen der lokalen Sprache die Voraussetzung dafür ist, sich im Residenzland orientieren und erfolgreich agieren zu können. In diesem Bereich vertritt die Stimme-SG zwei konkrete Anliegen: Erstens sollen vermehrt Sprachkurse innerhalb der einzelnen Migriertenvereine durchgeführt werden, da argumentiert wird, dass die Kursbesucher das Umfeld und die Lehrkräfte kennen, was sich positiv auf deren Lernerfolg auswirke. Viele Migriertenvereine bekunden jedoch Mühe ein festes Vereinslokal zu finden, weshalb von den (Schul-)Gemeinden gefordert wird, geeignete Räume für die Sprachkurse zur Verfügung zu stellen. Das zweite Anliegen betrifft Sprachkurse sämtlicher Institutionen und sieht vor, dass die Kurse nicht nur abends stattfinden, sondern vermehrt auch tagsüber oder an Wochenenden. Darüber hinaus wird gefordert, dass die Kurse stärker subventioniert sowie mit einem Anreiz und einer Verpflichtung zum Kursbesuch verbunden werden.

Ausländerstimm- und Wahlrecht, Einbürgerung

Schliesslich wird für das Ausländerstimm- und Wahlrecht auf kommunaler und kantonaler

Ebene lobbyiert, dessen Erreichung sogar in den Verbandsstatuten als Ziel der Stimme-SG formuliert ist. Neben dem Ausländerstimm- und Wahlrecht wird die automatische Einbürgerung der dritten Generation gefordert. Obwohl die Erlangung der politischen Partizipationsrechte innerhalb des Vorstandes als zentrales Anliegen gilt, wird in der Praxis wenig Druck zu diesem Thema gemacht aufgrund der Tatsache, dass eine Gewährung dieser Rechte momentan im Kanton St. Gallen nicht mehrheitsfähig ist.

3.7.3 Diskussion

Der eben gebotene Überblick über die konkreten Themen und Anliegen eines herkunftsheterogenen Dachverbandes soll im Folgenden – mit Blick auf die weiteren Forschungsfragen dieser Arbeit – kurz diskutiert und analysiert werden. Dabei stehen zwei Aspekte im Zentrum: Im Hinblick auf die Frage der Repräsentativität eines herkunftsheterogenen Dachverbandes interessiert, ob die in 3.7.2.2 zusammengefassten Anliegen auf ein Hauptpublikum schliessen lassen, das ein derartiger Verband primär repräsentiert, während andere Teile der Migrationsbevölkerung kaum vertreten werden. Im Hinblick auf die Frage der Vernetzung soll ferner untersucht werden, welche Staatsebene zuständig ist für die Regulierung der konkreten Anliegen.

3.7.3.1 Repräsentierte Bevölkerungsteile

Grundsätzlich betreffen die von der Stimme-SG vertretenen Interessen einen Grossteil der Migrationsbevölkerung, wobei bereits darauf hingewiesen wurde, dass einzelne Themen und konkrete Interessen für bestimmte Gruppen relevanter sind als für andere. So gaben zwei Interviewpartner an, dass Fragen um politische Partizipationsrechte insbesondere für Italiener und Spanier, d.h. für seit langem anwesende Migriertengruppen, bedeutsam sind. Demgegenüber hat das einzige dunkelhäutige Vorstandsmitglied, das befragt wurde, dem Thema Diskriminierung deutlich grössere Bedeutung beigemessen als dies seine Kollegen taten.

Eine genauere Betrachtung der konkreten Anliegen, die vom untersuchten Dachverband gegenüber der kantonalen Exekutive geäussert wurden, lässt erkennen, dass diese Interessen jedoch insbesondere für langfristig im Residenzland anwesende Migrierten von Belang sind. Dabei macht es keinen Unterschied, ob die Migrierten über eine hohe oder tiefe Bildung verfügen bzw. einer höheren oder tieferen sozialen Schicht angehören. Ebenso unbedeutend ist es, ob die Migrierten eingebürgert wurden oder nicht, da der formal-rechtliche Prozess der Naturalisierung keine Gewähr für das Ende von Diskriminierungen aufgrund der Hautfarbe, ausländisch klingenden Namen oder nicht akzentfreier Sprachbeherrschung ist. Grundsätzlich lässt sich jedoch folgendes festhalten: Der auffällige Fokus auf Themen rund um junge Personen mit Migrationshintergrund spricht dafür, dass ein herkunftsheterogener Dachverband zukunftsgerichtet für im Residenzland heranwachsende und/oder langfristig verbleibende Personen Interessenvertretung betreibt, deren Aufenthalt regularisiert ist. Im folgenden Zitat bestätigt der Präsident der Stimme-SG, dass hauptsächlich Migrierten mit Niederlassungsbewilligung vom Dachverband vertreten werden sollen und kurzfristig oder irregulär anwesende Per-

sonen nicht zum Kernpublikum gehören:

„In einem Gesamtgespräch versuchen wir diese [Asylsuchende, D.W.] auch zu beachten. Das Problem ist, dass diese ganz andere Probleme haben, als jemand, der eine Niederlassungsbewilligung hat und hier arbeitet. Wenn ihre geringen Rechte beschnitten werden, setzen wir uns schon auch ein. Aber grundsätzlich beachten wir diese Gruppe weniger, das würde unsere Möglichkeiten endgültig sprengen. Natürlich gibt es da auch Lobby-Bedarf, aber die brauchen eine andere Betreuung und es gibt viele andere Institutionen wie die SUFO oder die Kirchen, die sich stark damit beschäftigen. Wir setzen den Fokus schon mehr auf jene Personengruppen, die Kirchen und SUFO weniger beachten, also auf jene Migrierten, die langfristig hier leben und eine Niederlassungsbewilligung haben.“ (Antonio Donno).

Damit lässt sich in der Praxis eine Aufgabenteilung feststellen, die im Fallbeispiel der Stimme-SG nirgends schriftlich expliziert wurde: Während sich der Dachverband primär für die Anliegen der regulär anwesenden Migrierten einsetzt (welche den allergrössten Teil der Migrationsbevölkerung ausmachen, vgl. 3.1.1), kümmern sich Kirchen oder private anwaltschaftliche Organisationen um die Interessen von Asylsuchenden, Illegalen und Sans-Papiers, deren Bedürfnisse zu spezifisch sind, um von einem herkunfts-heterogenen Dachverband vertreten zu werden.

3.7.3.2 Zuständige Staatsebenen für die konkreten Anliegen

In St. Gallen wurde der Dachverband vom Kanton initiiert, der Überblick über die vertretenen Interessen macht hingegen deutlich, dass die konkreten Anliegen die unmittelbare Lebensumwelt der Migrierten betreffen oder die Regelung zahlreicher Forderungen in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fällt. Ein grosser Teil der Anliegen der Migrationsbevölkerung berührt folglich nicht die strategische Ebene der Kantone, sondern die operative Ebene der Gemeinden und setzt persönliche Kontakte auf dieser Staatsebene voraus. Ferner fällt etwa die Regelung von schulpolitischen Anliegen, die ein Hauptthema in der Interessenvertretung der Stimme-SG sind, in der Schweiz nicht in den Zuständigkeitsbereich des Kantons, sondern ist Gegenstand der Autonomie der Gemeinden bzw. genauer gesagt der Schulgemeinden, da diese in St. Gallen laut Kantonsverfassung eigenständige Körperschaften sein können. Damit ist festzuhalten, dass ein Grossteil der Interessen von Migrierten auf lokaler und kommunaler Ebene operativ anzugehen ist. Die wichtigste Ausnahme dieses Befundes ist sicherlich die Frage der politischen Partizipation, die eine Regelung auf der strategischen Ebene des Kantons erfordert, da eine allfällige Erteilung des kommunalen Ausländerstimm- und Wahlrechts zuerst eine entsprechende Änderung der Kantonsverfassung bedingt.

3.8 Institutionelle Integration eines politischen Dachverbandes

Vereinsrechtlich organisierte Zusammenschlüsse von Migrierten sind keine isolierten Körperschaften, sie unterhalten vielmehr ein komplexes Netz an Beziehungen zu ihrem näheren und weiteren Umfeld und weisen damit einen variablen Grad institutioneller Integration auf (vgl. etwa MASSKS 1999; Waldrauch & Sohler 2004). In Anlehnung an die Definition von Söke-

feld, werden unter den Terminus „institutionelle Integration“ all jene kooperativen Beziehungen subsumiert, die zwischen Migriertenvereinen und zivilgesellschaftlichen oder staatlichen Einrichtungen des Residenzlandes auf verschiedenen Staatsebenen bestehen (Sökefeld 2005: 56). Während auch Religions- und Kulturvereine von Migrierten in der Regel in einem gewissen Ausmass mit ihrem Umfeld vernetzt sind, unterhalten insbesondere politische Migriertenvereine – ihrem Zweck und ihrer Aufgabe entsprechend – zahlreiche Kontakte mit Akteuren und Institutionen aus der politischen, aber auch der gesellschaftlichen oder ökonomischen Sphäre des Residenzlandes. Im Folgenden wird in einem ersten Schritt die Bedeutung der Vernetzung eines politischen Dachverbandes mit Strukturen des Residenzlandes aufgezeigt und beantwortet, ob das Ausmass der Vernetzung von Migriertenvereinen mit ihrem Umfeld gemeinhin eher zu- oder abnimmt. Anschliessend wird untersucht, mit welchen Strukturen des Residenzlandes Verbindungen bestehen, auf welchen Staatsebenen diese stattfinden und wie hoch der Grad ihrer Institutionalisierung ist. Aufgrund ihrer „zentralen Funktion“ in einem demokratischen Regierungssystem (Linder 2005: 81) sollen dabei insbesondere die Bedingungen skizziert werden, unter welchen eine Vernetzung mit politischen Parteien erfolgt.

3.8.1 Bedeutung und Ausmass der Vernetzung politischer Dachverbände

Die breite Vernetzung eines Dachverbandes von Migrierten ist aus zwei Gründen eine Voraussetzung für effektive Lobbyarbeit: Einerseits erlaubt es der Zugang zu unterschiedlichen Akteuren und Institutionen einem Dachverband den Bedürfnissen der Migrierten auf politischer Ebene Gehör zu verschaffen. Andererseits verleiht die Zusammenarbeit und aktive Unterstützung durch reguläre Bestandteile des politischen Systems des Residenzlandes einem Dachverband erst das nötige Gewicht, um eine politische Auseinandersetzung mit den eigenen Interessen und eine allfällige Umsetzung derselben zu erwirken (vgl. Layton-Henry 1990: 110; MASSKS 1999: 1; Mahnig 2001: 129).

Die Vernetzungs- und Kooperationsmöglichkeiten eines politischen Dachverbandes sind Ausdruck der Haltung der Einrichtungen und der Gesellschaft des Residenzlandes gegenüber den Migrierten, denn solche Beziehungen setzen eine Kontaktbereitschaft und damit eine Offenheit gegenüber den Migrierten voraus. Kooperationen zwischen Migriertenverbänden und Einrichtungen des Residenzlandes können demnach als Zeichen der Wahrnehmung und Anerkennung von Migrierten verstanden werden. Der bewusst gewordene Übergang von der Idee einer temporären hin zu der Realität einer permanenten Migration hat sowohl auf der Seite der Migrierten, als auch seitens der Einrichtungen des Residenzlandes zu einem Umdenken geführt, das als Bedingung für die Kooperation zwischen beiden Parteien verstanden werden kann: Auf der Seite der Migrierten führte dies zu einem Interesse am und einem Verorten im neuen Lebensmittelpunkt (Ausdruck davon ist das politische Engagement von Migrierten im Residenzland), seitens des Residenzlandes führte das neue Dasein als De-Facto-Einwanderungsland zu der Erkenntnis, dass die Teilhabe dieses neuen Bevölkerungsteils an der Gesellschaft eine gewisse Öffnung bedingt. Folglich kann davon ausgegangen werden, dass die Kooperations- und Partizipationsmöglichkeiten im Residenzland für

Migriertenvereine und Dachverbände im Laufe der letzten Jahre und Jahrzehnte zugenommen haben. Diese Meinung wird von Jungk (2005: 135) geteilt, welche davon ausgeht, dass die Migriertenvereine bis vor 1970 in Deutschland – und in nicht geringerem Ausmass in der Schweiz – von der Politik, Verwaltung und der Öffentlichkeit ignoriert worden waren und es erst danach einzelnen gelang, zu Gesprächs- und Verhandlungspartnern der Mehrheitsgesellschaft zu werden. Die Gründe, warum Strukturen des Residenzlandes an einem herkunftsheterogenen Dachverband von Migrierten und dem Kontakt zu diesem interessiert sind, wurden in 3.3.1.2 eingehend diskutiert.

3.8.2 Kontaktnetz

Die Analyse des Tätigkeitsspektrums der Stimme-SG (Kapitel 3.6) gab erste Hinweise auf das tatsächliche Kontaktnetz eines Dachverbandes, die an dieser Stelle nun zusammengefasst und geordnet werden sollen, um erste Anhaltspunkte zu der Breite und Struktur des möglichen Kontaktnetzes eines politischen Dachverbandes zu geben. Grundsätzlich lassen sich Verbindungen zu politischen Parteien, staatlichen Akteuren und Institutionen sowie zivilgesellschaftlichen Strukturen des Residenzlandes unterscheiden.

3.8.2.1 Kontakte zu politischen Parteien

Die Kontakte und die Zusammenarbeit der Stimme-SG mit politischen Parteien sind bislang eher als niedrig zu bezeichnen. Bei spezifischen Gelegenheiten hat die Stimme-SG in der Vergangenheit insbesondere die etablierten und grossen politischen Parteien im Kanton St. Gallen angeschrieben und um eine Zusammenarbeit angefragt, so z.B. im Vorfeld der Abstimmung zum Partizipationsreglement. Tatsächliche Verbindungen bestehen heute jedoch nur zur SP, die befragten Vertreter der CVP und SVP gaben an, bislang keine Kontakte mit dem Dachverband gehabt zu haben. Dieser Befund ist wohl dadurch zu erklären, dass einerseits linksgerichtete Parteien gemeinhin eine grössere Nähe zu den Bedürfnissen von Migrierten aufweisen, andererseits aber ein Dachverband stärker den Kontakt zu linken Parteien sucht. Dies hängt damit zusammen, dass im linken Parteienspektrum eher offene Türen und möglicherweise sogar Unterstützung erwartet wird.

Zugunsten einer erfolgreichen Lobby-Tätigkeit ist es für einen Dachverband von Migrierten jedoch notwendig, nicht nur mit politisch nahe stehenden Parteien zu arbeiten, sondern den Kontakt mit allen grossen und politisch gewichtigen Parteien zu suchen und zu pflegen. Dies ist einerseits wichtig, weil für politische Veränderungen Mehrheiten im Parlament, der Regierung und Bevölkerung notwendig sind und diese in einem Mehrparteiensystem in der Regel nicht über die Vernetzung mit einer einzigen Partei zu erlangen sind. Andererseits muss ein Dachverband seine parteipolitische Neutralität bewahren, um für sämtliche Parteien ein vertrauensvoller Gesprächspartner zu bleiben. Im Rahmen dieser Forschung wurde festgestellt, dass aufgrund der Parteimitgliedschaft des Präsidenten bei der SP mitunter die Stimme-SG als gesamte Körperschaft in die Nähe dieser Partei gerückt und folglich nicht mehr als parteipolitisch neutral wahrgenommen wird, was die Kontaktbereitschaft anderer Parteien hemmen

kann. Dies obwohl sich der Verband in seinen Statuten explizit zu seiner parteipolitischen Neutralität bekennt (Art.1). Die Herausforderung für einen Dachverband liegt somit darin, Kontakte und Unterstützung bei Parteien zu suchen, ohne eine übermässige Nähe zu einer bestimmten Partei zu entwickeln und mit dieser assoziiert zu werden.

Auf die grundsätzliche Kontaktbereitschaft hin befragt, gab sowohl der Vertreter der CVP als auch jener der SVP an, im Prinzip zum Kontakt mit einem Dachverband von Migrierten bereit zu sein, d.h. diesen analog zu anderen Interessenverbänden bei entsprechenden Geschäften als Gesprächspartner einzuladen. Die prinzipielle Bereitschaft zu Kontakten mit einem Dachverband von Migrierten kann jedoch im konkreten Fall eingeschränkt werden, wenn eine politische Partei vermutet, dass ein spezifischer Dachverband hauptsächlich Ziele verfolgt, die der eigenen politischen Agenda und den eigenen Grundüberzeugungen zuwiderlaufen. Hierzu ein Zitat aus dem Interview mit dem Präsidenten der SVP des Kantons St. Gallen:

„Grundsätzlich finde ich es richtig und wichtig, dass sich Interessengruppen organisieren und Verbände gründen. Das hat Tradition in der Schweiz. Wenn der Dachverband tatsächlich als repräsentative Ansprechstelle genommen werden kann, die die Migrierten in unserem Kanton repräsentiert, dann ist das eine gute Sache. Im speziellen Fall der Stimme-SG hat der Verband Ziele in den Statuten definiert, die wir als SVP klar bekämpfen. Ich und die Partei haben es so aufgefasst, dass die Grundidee und das Hauptziel der Stimme-SG in der Etablierung des Ausländerstimm- und Wahlrechtes auf kommunaler und kantonaler Ebene liegen. Dieses Hauptziel des Verbandes unterstützen wir in der SVP nicht und deshalb hat es für mich keine Priorität mit ihnen zu sprechen, deshalb wird eine Zusammenarbeit mit diesem Verband wohl schwierig.“ (Toni Thoma)

Die vernetzungshemmende Wirkung von politisch kontrovers diskutierten Zielen eines Dachverbandes zeigt sich indessen nicht nur im Zusammenhang mit Verbindungen zu politischen Parteien. Im Rahmen der Untersuchung verwiesen auch Gemeindevertreter darauf, dass die Bereitschaft von Gemeinden zu Kontakten mit einem Dachverband von dessen primär verfolgten Zielen abhängt. Für einen Dachverband von Migrierten ist es folglich wichtig, die eigene Aussenwirkung zu überprüfen und den Vereinszweck noch transparenter zu machen, so dass allfällige kontrovers diskutierte Vereinsziele in ihrer Gesamtbedeutung relativiert werden können. Denn ein solcher Verband ist in erster Linie als eigenständige Form der politischen Partizipation innerhalb der Möglichkeiten des *bestehenden* politischen Systems zu verstehen. Sowohl seitens der Zugewanderten als auch seitens der Akteure und Institutionen des Residenzlandes entspräche es einer verkürzten Sichtweise, einen politischen Dachverband lediglich als Mittel zur Erlangung politischer Stimm- und Wahlrechte von nicht-eingebürgerten Migrierten zu deuten.

Von der grundsätzlichen Bereitschaft zu Kontakten mit einem Dachverband von Migrierten kann indessen nicht auf konkrete Zusammenarbeiten oder Unterstützung in politischen Sachfragen geschlossen werden (vgl. MASSKS 1999:111). So signalisierte beispielsweise einzig die SP Möglichkeiten zur praktischen Unterstützung in Form von Hilfe beim Stellen von Anträgen oder bestimmten Coachingleistungen sowie der unterstützenden Zusammenarbeit in

politischen Sachfragen, sprich: dem Mittragen einzelner Anliegen der Stimme-SG, die in 3.7.2.2 aufgelistet wurden. Die CVP kann sich hingegen nur bei zwei Themen eine politische Zusammenarbeit vorstellen (Blindbewerbungen bei Lehrstellensuche und evtl. bei der automatischen Einbürgerung der dritten Generation), die SVP sieht kein Anliegen der Stimme-SG, das mit der eigenen politischen Agenda zu verbinden ist. Die Erklärung dafür ist nahe liegend: Das systemlogische Grundinteresse der Parteien liegt darin, sich für Themen und Anliegen einzusetzen, die den Bedürfnissen möglichst viele Bürger entsprechen, um so bei Wahlen deren Stimme und dadurch ein möglichst grosses politisches Gewicht zu erhalten. Gemeinhin (und insbesondere im momentanen gesellschaftlichen Klima) scheint eine positiv formulierte Migrationspolitik – im Gegensatz zu einer auf Abwehr von Migrierten abzielenden Migrationspolitik – nicht geeignet, um innerhalb der wahl- und stimmberechtigten Bevölkerung grosse Unterstützung für eine Partei zu generieren. Der grösste Teil der wahlberechtigten Personen weist selbst keinen Migrationshintergrund auf und ist infolgedessen von den in 3.7.2.2 genannten Sachfragen nicht persönlich betroffen, weshalb diese Themen nicht zu den Kernanliegen der meisten Wähler gehören. Im Gegenteil: Je nach primärem Hauptpublikum einer Partei, insbesondere wenn diese ihre Stärke teilweise aus einer restriktiven Migrationspolitik zieht, ist sogar mit der Abwendung einiger Wähler von der Partei zu rechnen, wenn diese eine liberale Migrationspolitik betreiben und sich verstärkt für die Interessen der Zugewanderten einsetzen würde (vgl. Mahnig 2001: 127). Die Migrierten hingegen verfügen in ihrer Mehrzahl über kein Wahl- und Stimmrecht, weshalb sie für die politischen Parteien kein unmittelbar interessantes Publikum darstellen und aus der Unterstützung von Anliegen der Zugewanderten kein politisches Kapital geschlagen werden kann. Das fehlende Stimm- und Wahlrecht der meisten Migrierten erschwert einem Dachverband von Migrierten folglich die Vernetzung mit Parteien und insbesondere die Generierung von politischer Unterstützung durch dieselben (vgl. 2.3.4).

3.8.2.2 Kontakte zu staatlichen Akteuren und Institutionen

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass im Vergleich zu den Verbindungen mit politischen Parteien eine breitere Vernetzung und regelmässiger Kontakte der Stimme-SG mit staatlichen Akteuren und Institutionen wie Exekutiven, Verwaltungen und Kommissionen bestehen³⁹.

Die Interessen der Migrationsbevölkerung werden gegenüber den Exekutiven auf kommunaler und kantonaler Staatsebene vertreten. Der Kontakt zur kantonalen Exekutive wurde bei der Gründung der Stimme-SG zugesichert, Ausgangspunkt der Initiative zur Gründung des Dachverbandes war ja der Wunsch der Kantonsregierung einen zentralen Gesprächspartner seitens der Migrierten zu erhalten. Auf kommunaler Ebene bestehen ein zentraler Kontakt zu der Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidenten (VSGP) sowie individuelle Verbindungen zu

³⁹ Zu ähnlichen Resultaten kamen andere Studien (Hadeed 2005: 198; MASSKS 1999: 109f), welche ebenfalls die Vernetzung von Migriertenvereinen untersuchten, wobei die genannten Studien nicht nur politische Vereine und Verbände von Migrierten in ihre Analyse einschlossen.

einzelnen Gemeinden. Diesbezüglich räumt der Präsident der VSGP ein, dass die Migrations- und Integrationspolitik nicht in allen Gemeinden die gleiche Priorität hat und folglich die Kooperationsbereitschaft der Gemeinden variabel ist. Vertreter der Stimme-SG ergänzen, dass sehr ländlich geprägte Gemeinden oder Gemeinden mit einem geringen Ausländeranteil eher weniger offen sind für den Kontakt mit dem Dachverband und die Kontaktbereitschaft einer Gemeinde ferner davon abhängt, welcher politischen Partei deren Präsident angehört.

Grundsätzlich ist die Stimme-SG darum bemüht, in sämtlichen Departementen Ansprechpersonen zu finden, an die sie sich mit Problemen und Anliegen wenden kann. Gleichwohl sind einige Ämter bestimmbar, zu denen aufgrund ihrer thematischen Zuständigkeiten bevorzugt Kontakte bestehen. Entsprechend der genannten Anliegen und Bedürfnisse der Migrationsbevölkerung (siehe 3.7.2.2) bestehen in St. Gallen insbesondere Kontakte mit Akteuren und Institutionen der Departemente „Soziales und Sicherheit“ sowie „Schule und Sport“. Eine besondere Form der Verbindung zu solchen Stellen ist der Einsitz von Verbandsmitgliedern in einzelne Kommissionen dieser Departemente, so z.B. in die Integrationskommission oder Kommission für Frauenfragen (die zum Departement „Soziales und Sicherheit“ gehören) sowie in die Schulkommission der Stadt St. Gallen, welche dem Departement „Schule und Sport“ unterstellt ist. Ferner unterhält die Stimme-SG gute Kontakte mit den kantonalen und städtischen Integrationsdelegierten, welche für den Dachverband als Türöffner zu unterschiedlichen Kommissionen, Vernehmlassungen und anderen staatlichen Stellen fungieren und so einem Verband die Vernetzung mit relevanten Akteuren und Institutionen der politischen Sphäre erleichtern.

3.8.2.3 Kontakte zu zivilgesellschaftlichen Strukturen

Für einen politischen Dachverband sind Kontakte zu zivilgesellschaftlichen Einrichtungen, Akteuren und Institutionen weniger relevant als die Vernetzung mit politischen Parteien und Exekutiven, da die letztgenannten in einer Demokratie im Zentrum der politischen Entscheidungsfindung und Politikimplementierung stehen. Obwohl die Zusammenarbeit mit Vereinen und Organisationen für die Interessenvertretung von Migrierten auf politischer Ebene nicht unmittelbar von Bedeutung ist, gilt es den Nutzen von Kontakten zu solchen Einrichtungen nicht zu unterschätzen. Die Stimme-SG unterhält beispielsweise gute Kontakte mit Kompetenzzentren für Integration wie der vereinsrechtlich organisierten Arbeitsgemeinschaft für Integrationsfragen (ARGE). Analog zu den Integrationsdelegierten stellen diese Kompetenzzentren ihre eigenen Kontaktnetze dem Dachverband zur Verfügung und erleichtern ihm dadurch den Zugang zu politischen Entscheidungsträgern und Gremien, wo sie direkt Lobbying betreiben können. Aufgrund ihrer guten Vernetzung mit der Migrationsbevölkerung unterstützen sie den Dachverband ferner bei der Organisation von Sitzungen und Veranstaltungen und bieten eigenständig Leute für diese Treffen auf. Damit leisten solche Organisationen nicht zu unterschätzende praktische Hilfestellungen. Neben den Kompetenzzentren für Integration unterhält die Stimme-SG Verbindungen zu einer Reihe unterschiedlicher zivilgesellschaftlicher Institutionen: Dazu gehören Wohlfahrtsverbände wie das HEKS, themenspezifische Vereinigungen wie die Jungwacht Blauring (JUBLA), Gewerkschaften, projektspezifische Verei-

nigungen wie der Förderverein Begegnungstag, aber auch andere Interessengruppen, die in Teilfragen ähnliche Anliegen haben, können nützliche Bündnispartner sein.

3.8.3 Staatsebene der Kontakte

Die vom Kanton ausgehende Initiative zur Gründung der Stimme-SG brachte es mit sich, dass der Dachverband zu Beginn seines Bestehens überwiegend mit Akteuren und Institutionen auf kantonaler Ebene vernetzt war (etwa mit der Kantonsregierung, dem kantonalen Integrationsdelegierten oder der kantonalen Integrationskoordination). Zahlreiche der konkreten Anliegen der Migrierten erfordern jedoch Massnahmen auf der kommunalen und nicht auf der kantonalen Ebene (bsp.weise schulpolitische Anliegen).

In 2.3 wurde ausgeführt, dass in stark föderalen Systemen mit ausgeprägter Gewaltenteilung wie der Schweiz eine Vielzahl relevanter Zugänge zum politischen System auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene existiert. Dies ist einerseits positiv, weil so zahlreiche potenzielle Zugänge zum politischen System bestehen. Andererseits zeigt sich in der Praxis, dass es für politische Dachverbände von Migrierten aufgrund dieser Vielzahl an relevanten Strukturen mit spezifischen Zuständigkeiten mitunter schwierig zu erkennen ist, mit welchen Akteuren und auf welcher Staatsebene man sich zur Erreichung eines bestimmten Ziels vernetzen muss. Der Präsident der Stimme-SG beschrieb diese Problematik folgendermassen:

„Das Problem ist, dass der Kanton nicht für alles zuständig ist. Es gibt Dinge, die auf Ebene der Schulgemeinden, der politischen Gemeinden oder auf Kantonsebene angesiedelt sind. Mit dem haben Migrierten unheimlich Mühe, sie sind sich solche Konzepte nicht gewöhnt. Hier in der Schweiz ist es aufgrund der Zuständigkeiten schwer abzuschätzen, wohin man sich wenden muss. Am Anfang hat das viel Verwirrung gestiftet.“ (Antonio Donno)

Damit ist erneut (vgl. 3.5.3.2) eine grundlegende Schwierigkeit im Zusammenhang mit dem Lobbying von Migrierten angesprochen: Die politische Sphäre ist grundsätzlich als soziales Feld nach Bourdieu (1998) zu verstehen, welches nach sehr spezifischen Regeln funktioniert, die es zu kennen und befolgen gilt, um innerhalb des Feldes erfolgreich agieren zu können. Effektive Interessenvertretung ist deshalb eine hochkomplexe Arbeit, welche differenzierte Kenntnisse des politischen Systems voraussetzt, in dem man sich bewegt und das man zu beeinflussen versucht. Während bereits autochthone Personen und Gruppen innerhalb des politischen Feldes gemeinhin als Laien zu bezeichnen sind, welche die Funktionsweise und Struktur des politischen Systems nur unzureichend verstehen und deshalb vielfach die Dienstleistungen von spezialisierten Beratungsbüros⁴⁰ in Anspruch nehmen müssen, ist es für Migrierten gemäss obigem Zitat noch schwieriger, effektives Lobbying zu betreiben. Das hängt einerseits mit dem unterschiedlichen Staatsaufbau und den daraus folgenden ungleichen Zuständigkeitsbereichen zusammen, die Migrierten in ihren Herkunftsländern kennengelernt haben. Andererseits ist diese Problematik die Folge der unzureichenden Vertrautheit mit dem

⁴⁰ Als Beispiel sei auf das in Bern ansässige Kompetenz- und Servicezentrum EcoPolitics verwiesen, mit dessen Geschäftsführer im Rahmen dieser Arbeit ein Experteninterview geführt wurde.

politischen System des Residenzlandes, die nicht zuletzt auf den Ausschluss vom Wahl- und Stimmrecht und der folglich geringen Auseinandersetzung mit dem politischen Feld im Residenzland zurückzuführen ist. Es ist daher nahe liegend, dass in einem Dachverband von Migrierten vorderhand ausreichende Kenntnisse der informellen und formellen Gepflogenheiten des politischen Systems des Residenzlandes und dessen Funktionsmechanismen und Strukturen fehlen, die jedoch entscheidend für die Effektivität eines Verbandes sind (vgl. Emch-Fassnacht, Arn und Wicker 2008: 24). Die Folgen davon werden in diesem Zitat des befragten Lobbying-Experten deutlich:

„Meine Erfahrung mit Laiengremien ist, dass diese oft unglaublich viel Energie verschwenden, weil sie zuwenig professionell sind. Sie krampfen zwar, aber richten beispielsweise Petitionen an die falsche Stelle oder verfassen diese nicht im richtigen Ton. Das hat nichts damit zu tun, dass sie Migrierten sind. Jemand mit Erfahrung könnte das korrigieren, sonst verpufft die Aktion und es kann nichts bewirkt werden, was die Beteiligten zermürbt. Durch etwas Unterstützung könnte man sich einige Schleifen und Umwege sparen.“ (Felix Wirz)

Es dürfte deshalb insbesondere in der Anfangsphase eines politischen Dachverbandes von Migrierten elementar für dessen erfolgreiche Interessenvertretung sein, dass der Verband nicht nur den Kontakt zu politischen Entscheidungsträgern sucht, sondern beratende Unterstützung bei nahe stehenden politischen Parteien oder kompetenten zivilgesellschaftlichen Organisationen sucht. Dies unterstreicht den Wert der Vernetzung mit kompetenten zivilgesellschaftlichen Strukturen, die selber über wenig politisches Gewicht verfügen, aber ihr fachspezifisches Wissen einem Dachverband zur Verfügung stellen und ihm dadurch die zielgerichtete und effektive Lobby-Arbeit erleichtern können.

3.8.4 Institutionalisation der Kontakte

Die Kontakte zu den verschiedenen in 3.8.2 genannten Strukturen sind unterschiedlich intensiv und differieren nach ihrem Institutionalisierungsgrad. Grundsätzlich fällt auf, dass die Verbindungen der Stimme-SG zu Strukturen ihres Umfeldes stark an einzelne Personen gebunden sind. So basieren insbesondere die Kontakte zu den politischen Parteien darauf, dass einzelne Personen gleichzeitig Mitglied der Stimme-SG und einer politischen Partei sind, d.h. sich in beiden Körperschaften bewegen und so dazwischen eine Brücke schlagen können. Hierzu ein Ausschnitt aus dem Interview mit einer Vertreterin der SP:

„DW: Hat Ihre Partei Kontakt mit der Stimme?

BB: Die SP als Partei sicher, weil Antonio und Thurán Mitglieder der SP sind. Von dem her haben wir grossen Kontakt.

DW: Aber es besteht kein Kontakt zwischen der SP und dem Dachverband als solchem, sondern über einzelne Personen, die in beiden Körperschaften Mitglied sind?

BB: Ja. Soweit ich weiss, ist die Stimme-SG als solche noch nie an die SP herangetreten und hat uns um eine Zusammenarbeit angefragt.“ (Bernadette Bachmann)

Das in dieser Studie beobachtete Phänomen, wonach Verbindungen von Migriertenvereinen

zu anderen Institutionen vielfach über so genannte *bridging actors* laufen und nicht Kontakte zwischen den Organisationen als solchen bestehen, deckt sich mit Erkenntnissen aus anderen Studien zur der Vernetzung von Migriertenvereinen (Morais 1999: 184; Fennema 2004: 438).

Im Weiteren ist auch die Vernetzungsbereitschaft seitens der Strukturen des Umfeldes von einzelnen dort tätigen Personen abhängig, bzw. die Kontakte zu diesen Strukturen werden von dort tätigen Einzelpersonen getragen. Bereits in 3.8.2.2 wurde darauf hingewiesen, dass aus Sicht der Stimme-SG die Möglichkeiten zur Vernetzung mit den einzelnen Gemeinden davon abhängen, welcher Partei deren Präsident angehören. Die Bereitschaft einer Gemeinde zu einem Kontakt mit einem politischen Dachverband ist folglich deckungsgleich mit der Relevanz, die ein Gemeindepräsident persönlich einer solchen Verbindung beimisst. Dabei gilt wiederum, dass keine institutionalisierten Kontakte zwischen dem Dachverband und einer bestimmten Gemeinde bestehen, sondern sich einzelne Personen aufgrund ihrer persönlichen Überzeugungen zu einem Kontakt mit dem Verband bereit erklären. Das folgende Zitat des Präsidenten der Stimme-SG vermag die Problematik einer solchen personen- und nicht institutionenzentrierten Vernetzung zu verdeutlichen:

„Die Kontakte mit den Gemeinden sind stark abhängig von einzelnen Personen. Wir haben nicht mit dem ganzen Gemeinderat Kontakt, sondern mit einzelnen Ressortvorstehern oder dem Gemeindepräsidenten und der Rest interessiert sich nicht für uns. Wenn diese Einzelpersonen zurücktreten oder abgewählt werden, müssen wir mit der Vernetzung wieder neu anfangen.“
(Antonio Donno)

Der Nachteil von Kontakten, die von einzelnen Personen abhängen und nicht zwischen den Körperschaften als solchen stattfinden, ist damit evident und nicht zu unterschätzen: Wenn entweder die *bridging actors* innerhalb des Dachverbandes oder die Kontaktpersonen seitens der Vernetzungspartner zurücktreten, besteht eine grosse Wahrscheinlichkeit, dass sich der Kontakt zwischen dem Verband und der jeweiligen Struktur ebenfalls auflöst. Die langfristige und stabile Vernetzung eines politischen Dachverbandes – und damit auch seine effektive Interessenvertretung – wird unter diesen Umständen deutlich erschwert.

Hinsichtlich der Kontinuität der Kontakte lässt sich festhalten, dass grundsätzlich das in der Praxis der Stimme-SG beobachtete Vernetzungsspektrum von ad hoc Verbindungen bis hin zu in festgelegter Regelmässigkeit erfolgenden Zusammenkünften reicht. Gleichwohl ist eine Tendenz zu unregelmässigen Verbindungen festzustellen, welche bisher eher selten in kontinuierlicher und institutionalisierter Form ablaufen. Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen anderer Studien zur Häufigkeit der Kontakte von Migriertenvereinen zu Akteuren und Institutionen des Residenzlandes (MASSKS 1999: 41-43 und 109-114; Von Ah 1999: 52 und 83; Hadeed 2005: 195-199). Mit Ausnahme des Treffens mit der Kantonsregierung, welches einmal jährlich stattfindet, sind die Kontakte zu anderen Strukturen wie Gemeinden oder politischen Parteien eher losen Charakters und projektbezogen bzw. finden in Abhängigkeit des aktuellen politischen Tagesgeschäfts statt. Das Fehlen institutionalisierter Anhörungsrechte und der eher unverbindliche Einbezug in die offiziellen politischen Strukturen erschwert die erfolgreiche Interessenvertretung eines politischen Dachverbandes (vgl. Emch-Fassnacht, Arn

& Wicker 2008: 25).

4 Analyse

4.1 Repräsentativität eines herkunftsheterogenen Dachverbandes

Mit dem Begriff „Repräsentativität“ wird ein Anspruch auf Generalisierungs- und Verallgemeinerungsfähigkeit impliziert, wodurch die Verbindlichkeit von Darstellungen und Aussagen gesteigert werden soll (ebd.). Moret, Dahinden und Weber (2007: 90f) haben aufgezeigt, dass im Zusammenhang mit Netzwerken und Zusammenschlüssen von Migrierten zwei Formen der Repräsentativität existieren, die in der Praxis angestrebt werden können und die zu analytischen Zwecken zu unterscheiden sind: Dabei handelt es sich einerseits um die *ethnisch-nationale Repräsentativität* und andererseits um die *thematische Repräsentativität* von Migriertennetzwerken. Mit ethnisch-nationaler Repräsentativität ist gemeint, dass eine Organisation eine bestimmte Personengruppe hinsichtlich ihrer Ethnizität repräsentieren soll. Thematisch repräsentativ ist eine Organisation hingegen, wenn sie verallgemeinerungsfähige Aussagen zu einer spezifischen Problematik machen kann. Für beide Formen der Repräsentativität gilt, dass diese sowohl von den Migriertennetzwerken selbst, als auch von potenziellen Partnern seitens des Residenzlandes als erstrebenswert beurteilt werden, weil dadurch die Verbindlichkeit von Aussagen gesteigert (Barlösius 2005:40f) und der individuellen Perspektive einzelner Personen eine kollektive Legitimation verliehen wird (Fibbi 1995: 301). Die vorliegende Studie hat gezeigt, dass in der Praxis nur ein als repräsentativ wahrgenommener herkunftsheterogener Dachverband von Migrierten als legitimes Sprachrohr der Migrationsbevölkerung und geeigneter Partner in Integrationsfragen akzeptiert wird.

Im Folgenden soll deshalb die ethnisch-nationale Repräsentativität der Stimme-SG untersucht werden, da es diese Form der Repräsentativität ist, welche der Dachverband für die Migrationsbevölkerung zu erreichen hat. Es ist davon auszugehen, dass die meisten Dachverbände von Migrierten in der Praxis am Ideal der ethnisch-nationalen Repräsentativität gemessen werden und folglich eine „ethnische Stellvertreterpolitik“ (Moret, Dahinden und Weber 2007: 21) angestrebt wird. Der Grund dafür liegt darin, dass die Ethnizität – aufgrund des Denkens in Nationalstaaten, das nach wie vor als Basis der modernen Politik und Wissenschaft fungiert – bis heute eines der Grundkriterien ist, auf welchen sich die Beziehung zwischen Staat und Migrationsbevölkerung abspielt (Wimmer & Glick Schiller 2002). Im Anschluss an diese spezifische Analyse der Repräsentativität der Stimme-SG für die in St. Gallen lebenden Migrierten soll beurteilt werden, ob sich über einen ausschliesslich auf Migriertenvereinen basierenden Dachverband überhaupt eine ethnisch-nationale Repräsentativität der Migrationsbevölkerung erreichen lässt.

4.1.1 Repräsentativität der Stimme-SG für die Migrierten in St. Gallen

Um die ethnisch-nationale Repräsentativität der Stimme-SG für die im Kanton St. Gallen le-

benden Migrierten einschätzen zu können, werden die soziodemographische Struktur des Vorstandes und die Zusammensetzung der Basis der Stimme-SG mit mit den besprochenen präsentierten Kennzahlen zur Migrationsbevölkerung des Kantons St. Gallen kontrastiert. Dadurch wird erkennbar, für welche Teile der Migrationsbevölkerung die Stimme-SG zurzeit als Sprachrohr fungieren kann und welche Personenkreise nicht ihrem Anteil in der Bevölkerung entsprechend im Dachverband vertreten sind.

4.1.1.1 Repräsentativität der Verbandsbasis

Der grösste Teil der im Kanton St. Gallen lebenden Migrierten stammt aus europäischen Ländern (92%). Dieser grosse Anteil an europäischen Migrierten widerspiegelt sich in der Basis der Stimme-SG, welche zu 81% aus Vereinen besteht, die einem europäischen Land zugeordnet werden können. Aus Europa stammende Migrierten sind demnach durchaus ihrem Anteil in der gesamten Migrationsbevölkerung entsprechend im Dachverband vertreten. Eine genauere Analyse lässt jedoch erkennen, dass bestimmte Herkunftsländer in der Verbandsbasis über- bzw. untervertreten sind. Dies gilt insbesondere für italienische Migrierten, die 13.9% der gesamten ausländischen Bevölkerung⁴¹ in St. Gallen stellen, während im Verband italienische Vereine 33% an allen im Dachverband organisierten Migriertenvereinen ausmachen und damit deutlich übervertreten sind. Noch stärker sind die türkischen Migrierten in der Stimme-SG überrepräsentiert: Während 38% aller Mitgliedsvereine der Türkei zugeordnet werden können, stellen türkische Migrierten lediglich 5.5% der ausländischen Bevölkerung. Deutlich untervertreten sind hingegen Vereine von Migrierten aus der Balkanregion (Serbien und Montenegro, Kosovo, Kroatien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Slowenien). Diese stellen 39% der gesamten ausländischen Bevölkerung in St. Gallen, demgegenüber sind aber nur 10% der Mitgliedsvereine der Stimme-SG dieser Region zuzuordnen. Im Weiteren gilt es festzuhalten, dass obwohl 16.4% der in St. Gallen lebenden Migrierten aus Deutschland, weitere 6.4% aus Österreich, 3.5% aus Portugal und 2.2% aus Spanien stammen, sich unter den Mitgliedsvereinen der Stimme-SG kein Verein findet, der einem dieser Länder zuzuordnen wäre. Aussereuropäische Migrierten⁴² machen 8% der gesamten ausländischen Bevölkerung in St. Gallen aus, wodurch sie in der Verbandsbasis mit einem Anteil von 13% an allen Mitgliedsvereinen adäquat vertreten sind.

Es lässt sich festhalten, dass die Basis der Stimme-SG nur auf den ersten Blick repräsentativ

⁴¹ An dieser Stelle wird bewusst von „ausländischer Bevölkerung gesprochen“, da die Fachstelle für Statistik des Kantons St. Gallen keine Zahlen zur Zusammensetzung der gesamten Migrationsbevölkerung (wie sie sich aus der in 2.1.1 ausgearbeiteten Definition des Begriffs „Migriert“ ergibt) bereitstellt, sondern nur zum nicht-eingebürgerten Teil der Migrierten.

⁴² Aussereuropäische Migrierten werden an dieser Stelle zusammengefasst und nicht nach Herkunftsland oder Herkunftscontinent differenziert betrachtet. Der Grund dafür liegt darin, dass die Fachstelle für Statistik des Kantons St. Gallen keine Zahlen zu den konkreten Herkunftsländern aussereuropäischer Migrierten bereitstellt, sondern alle nicht aus Europa stammenden Migrierten in der Kategorie „Aussereuropa“ zusammenfasst und folglich keine Datenlagen vorliegen, die an dieser Stelle eine differenziertere Analyse erlauben würden.

ist für die ethnisch-nationale Zusammensetzung der im Kanton St. Gallen lebenden Migrationsbevölkerung. Nur auf der Ebene von Kategorisierungen nach Herkunftsland ist der Dachverband in einem ethnisch-nationalen Sinne repräsentativ, da europäische und nicht-europäische Migrantengruppen ihrem Anteil an der ausländischen Bevölkerung entsprechend in der Stimme-SG vertreten sind. Eine differenziertere Betrachtung auf Ebene der Herkunftsländer zeigt auf, dass insbesondere italienische und türkische Migranten innerhalb der Basis des Verbandes stark übervertreten, während speziell Migranten aus dem Balkanraum und auch aus Deutschland deutlich untervertreten sind. Damit sind jedoch genau die beiden Migrantengruppen, die in St. Gallen innerhalb der letzten 15 Jahre am stärksten gewachsen sind, kaum in der Stimme-SG organisiert, während die Gruppe der Italiener und jene der Türken im Dachverband überrepräsentiert sind, obwohl ihr Anteil an der gesamten ausländischen Bevölkerung aufgrund von Einbürgerungen und Rückwanderungen in den letzten 15 Jahren geschwunden ist⁴³.

4.1.1.2 Repräsentativität des Vorstandes

Im Hinblick auf die Nationalität ist – trotz des Versuchs einen europalastigen Vorstand zu verhindern – in absoluten Zahlen eine Dominanz von Migranten aus europäischen Herkunftsländern festzustellen (7 von 11 Vorstandsmitgliedern stammen aus Europa). Betrachtet man diese Zahlen jedoch relativ zu den Anteilen der einzelnen Migrantengruppen an der gesamten ausländischen Bevölkerung in St. Gallen, fällt überraschenderweise auf, dass europäische Migranten im Vorstand untervertreten sind: Während diese 92% der gesamten ausländischen Bevölkerung stellen, machen sie innerhalb des Vorstandes der Stimme-SG nur gerade 63% aus. Dabei fällt wiederum auf, dass türkische Migranten stark übervertreten sind (36% im Vorstand, 5.5% in der ausländischen Gesamtbevölkerung), während die italienischstämmigen Migranten im Vorstand adäquat vertreten sind (18% im Vorstand gegenüber 14% in der Bevölkerung) und auch die Deutschen dank eines deutschstämmigen Vorstandsmitgliedes ihrem Anteil in der ausländischen Bevölkerung entsprechend vertreten sind (9% im Vorstand, 16% in der Bevölkerung). Demgegenüber sind Migranten aus aussereuropäischen Ländern im Vorstand der Stimme-SG deutlich übervertreten: Ihrem Anteil von 36% im Vorstand steht ein Anteil von 8% an der Bevölkerung gegenüber⁴⁴.

Aus forschungsökonomischen Gründen wurden bestimmte Daten lediglich für den Vorstand erhoben, während diese für die Basis der Stimme-SG nicht vorliegen. Es ist aufschlussreich für den Vorstand nicht nur die ethnisch-nationale Repräsentativität zu untersuchen, sondern auch von dieser breiteren Datenbasis zu profitieren und die Repräsentativität des Verbands-

⁴³ Im Jahr 2007 machten die Italiener 9.3% der gesamten ausländischen Bevölkerung in St. Gallen aus (im Jahre 1991: 26.9%), die Türken 5.5% (1991: 9.3%), die Deutschen 16.4% (1991: 9.6%) und Migranten aus der Balkanregion 39.4% (1991: 28.5%). Quelle: Fachstelle für Statistik des Kantons St. Gallen.

⁴⁴ Diese Überrepräsentation aussereuropäischer Personen im Vorstand der Stimme-SG ist Folge des Wahlprozesses des Vorstandes, das vorsieht, dass von jedem Kontinent eine Person in den 11-köpfigen Vorstand gewählt werden muss.

vorstandes im Hinblick auf die beiden relevanten Persönlichkeitsmerkmale Geschlecht und Alter zu analysieren. Es zeigt sich, dass Frauen im Vorstand mit 18% Anteil deutlich untervertreten sind, machen sie doch 47% der gesamten ausländischen Bevölkerung aus. Ebenfalls untervertreten sind junge Menschen unter 20 Jahren, welche 25% der Bevölkerung stellen, im Vorstand jedoch nicht vertreten sind. Die Altersgruppe von 20-39 Jahren ist hingegen adäquat vertreten (36% im Vorstand gegenüber 37% in der Bevölkerung), analog dazu die Altersgruppe von über 65-jährigen (9% im Vorstand gegenüber 6% in der Bevölkerung). Übervertreten ist hingegen die Altergruppe zwischen 40-64 Jahren, welcher im Vorstand 54% der Personen angehören, in der Bevölkerung jedoch nur 31%. Die ausländische Bevölkerung wird folglich nur bedingt im Vorstand abgebildet, da eine generelle Überalterung des Vorstandes festzustellen ist.

4.1.2 Generelle Repräsentativität eines Dachverbandes von Migriertenvereinen

Die Analyse in 4.1.1 hat gezeigt, dass die Basis der Stimme-SG nur beschränkt als in einem ethnisch-nationalen Sinne repräsentativ bezeichnet werden kann. Im Weiteren wurde ersichtlich, dass der Vorstand der Stimme-SG kein Abbild der geschlechter- und altersspezifischen Struktur der in St. Gallen lebenden Migrationsbevölkerung ist. Es stellt sich nun die Frage, ob diese geringe ethnisch-nationale, aber auch geschlechts- und altersspezifische Repräsentativität ein spezielles Problem des St. Gallischen Dachverbandes ist oder ob diese – neben dem ungleichen Interesse einzelner Migriertengruppen an der Politik des Residenzlandes – auch im Organisationsprinzip eines Dachverbandes begründet liegt, der ausschliesslich auf Migriertenvereinen basiert.

Migriertenvereine werden mehrheitlich als Basis für einen politischen Dachverband gewählt⁴⁵, weil diese bereits organisiert und infolgedessen leicht identifizierbar sind. Wenn erwartet wird, dass ein solcher Dachverband stellvertretend für die gesamte Migrationsbevölkerung sprechen soll, muss zuerst überprüft werden, welche Personenkreise überhaupt in den einzelnen Migriertenvereinen organisiert sind und so ihre Anliegen in den Dachverband einspeisen können.

Die Existenz von Migriertenvereinen impliziert nicht, dass grosse Teile der Migrationsbevölkerung in diesen organisiert sind. Der Vergleich einiger empirischer Studien ergab, dass im Durchschnitt maximal 20% der Migrierten einem eigenen Verein angeschlossen sein dürften, d.h. lediglich eine von fünf Personen kann über einen auf Einzelvereinen basierenden Dachverband ihre Anliegen und Bedürfnisse in das politische System einspeisen. Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass bestimmte Personenkreise in Migriertenvereinen über- bzw. unterrepräsentiert sind. So sind in solchen Vereinen tendenziell noch immer eher der Unterschicht

⁴⁵ Dies zeigen die Beispiele aus Luzern (dieser Dachverband existiert heute nicht mehr) und Lausanne sowie auf nationaler Ebene das Beispiel des „Forums für die Integration der Migriertinnen und Migrierten“ (FIMM).

angehörige Personen organisiert, während Frauen sowie insbesondere junge und alte Personen deutlich seltener als dies ihren Anteilen an der gesamten Migrationsbevölkerung entsprechen würde, formal-rechtlichen Vereinigungen von Migrierten angeschlossen sind. Infolgedessen können Gutgebildete, Frauen sowie Junge und Alte nur in eingeschränktem Ausmass ihre Bedürfnisse in einem Dachverband deponieren und auf diesem Weg an politische Entscheidungsträger weiterleiten. Es sind jedoch gerade diese Faktoren wie Bildungsniveau, Geschlecht und Alter, die für das Verhalten von Menschen handlungsleitend sind und zu spezifischen Bedürfnissen führen (vgl. Prodolliet 1998: 27). Speziell für junge Menschen führt dies zur Situation, dass in Dachverbänden für sie gesprochen wird und sie nicht selbst ihre Anliegen vertreten.

Damit ist ersichtlich, dass keine Mehrheit der Migrationsbevölkerung und insbesondere nicht alle Personenkreise in formalisierten Migriertenvereinen organisiert sind. Weil ein Einzelverein keine Migriertengruppe in ihrer Gesamtheit repräsentiert (vgl. Schrover & Vermeulen 2005: 824; Soom 2006: 430-432), kann ein ausschliesslich auf Migriertenvereinen basierender Dachverband folglich nicht die Heterogenität der Migrationsbevölkerung abbilden und für sämtliche in einem Gebiet lebenden Migrierten sprechen, wie dies beabsichtigt wird.

4.1.3 Diskussion

Die eingeschränkte Repräsentativität der Stimme-SG ist folglich teilweise auf das Organisationsprinzip zurückzuführen, das lediglich formal-rechtliche Vereinigungen von Migrierten als Mitglieder anerkennt. Es ist zu erwarten, dass jeder Dachverband mit einem identischen Organisationsprinzip dieselben Schwierigkeiten im Hinblick auf seine Repräsentativität erfahren wird. Vor diesem Hintergrund scheint es angebracht, dass ein Dachverband neben Migriertenvereinen auch Einzelpersonen oder wenig formalisierte Zusammenschlüsse als Aktivmitglieder anerkennt, um dadurch den kaum formal-rechtlich organisierten Personenkreisen (insbesondere jungen Menschen und Frauen) den Zugang zum politischen System zu ermöglichen. Denn – so sind etwa Moret, Dahinden und Weber (2007: 21) überzeugt – gerade die kleinen und wenig formalisierten Zusammenschlüsse sind die am meisten verbreitete Form der Selbstorganisation von Migrierten ausserhalb der familiären Verbindungen. Die Erwartung, dass sich formal-rechtlich nicht organisierte Personen zum Zweck der politischen Partizipation pro forma einem Migriertenverein anschliessen, dürfte in der Praxis kaum erfüllt werden. Überdies ist zu hoffen, dass sich aufgrund einer erweiterten Mitgliederbasis mehr Personen finden lassen, die sich im Dachverband oder in einer regionalen Untersektion aktiv engagieren wollen. Das für einen Dachverband unübliche, aber grundsätzlich mögliche Organisationsprinzip, das neben juristischen auch natürliche Personen als Aktivmitglieder anerkennt, bedürfte selbstverständlich einer adäquaten Berücksichtigung bei verbandsinternen Abstimmungen etwa im Rahmen der Generalversammlung. Es müsste ein gewichtetes Entscheidungsverfahren ausgearbeitet werden, das verhindert, dass die Stimmen von Individuen und Migriertenvereinen dasselbe Gewicht haben bei Abstimmungen und Wahlen.

Welche Implikationen hat die allgemein geringe (aktive) Partizipation der Migrierten in einem

Dachverband nun aber für dessen demokratische Legitimität? Wie ist es zu bewerten, dass die Stimme-SG stark von einigen Hochengagierten lebt und breite Teile der Migrationsbevölkerung an diesem Dachverband nicht teilhaben?

Aus partizipationstheoretischer Perspektive kann keine klare Einschätzung dieser Fragen geboten werden, da diese Problematik mitunter grundsätzlich unterschiedlich beurteilt wird. Hierbei gilt es die Auffassung von Vertretern eines instrumentellen Partizipationsverständnisses von der Meinung von Vertretern eines normativen Partizipationsverständnisses zu unterscheiden⁴⁶. Der *instrumentelle Ansatz* ist eingebettet in die „empirische“ Demokratietheorie, welche Demokratie nicht als Herrschaft des Volkes, sondern als Herrschaft der Politiker mit Zustimmung des Volkes versteht. Seymour M. Lipset, als bekannter Vertreter des instrumentellen Partizipationsverständnisses, sieht angesichts einer ausufernden Partizipation die Funktionsfähigkeit eines demokratischen Gebildes gefährdet und zählt ein gewisses Mass an politischer Apathie folglich zu den Stabilitäts- und Gleichgewichtsvoraussetzungen eines solchen Gebildes. Für Vertreter des instrumentellen Ansatzes ist es funktional notwendig und daher wünschenswert, dass aktive Minderheiten die Entscheidungen treffen, während grosse Bevölkerungsteile passiv bleiben. Der *normative Ansatz* versteht im Gegensatz zum instrumentellen Ansatz die Partizipation nicht als Methode und Mittel zum Zweck, sondern als Ziel und Wert an sich. Der Grundsatz des normativen Ansatzes lautet: Je mehr Partizipation in Entscheidungen gegeben ist, desto mehr ist Demokratie zugegen. Dementsprechend sind demokratische Gebilde nur dann legitim, wenn möglichst viele Personen sich aktiv daran beteiligen.

Dieser Exkurs verdeutlicht, dass aus partizipationstheoretischer Perspektive nicht eindeutig beurteilt werden kann, ob ein Dachverband wie die Stimme-SG aufgrund der geringen Partizipation der Migrierten als legitimer Partner der Behörden und Sprachrohr der Zugewanderten zurückzuweisen ist. Demgegenüber kann ein Blick auf die empirischen Realitäten der allgemeinen demokratischen Strukturen im Residenzland aufschlussreicher sein im Hinblick auf eine Einschätzung dieser Problematik.

Seit geraumer Zeit wird in akademischen und gesellschaftlichen Diskursen von einer „Krise der politischen Repräsentation“⁴⁷ gesprochen, die in vielen europäischen Staaten – so auch der Schweiz – zu konstatieren sei (Weil 2008: 37). Die primären Symptome dieser Krise sind a) eine tendenziell sinkende Wahlbeteiligung und eine weit verbreitete politische Verdrossenheit in der Bevölkerung, b) ein Mitgliederschwund in politischen Parteien und c) ein Prestigeverlust der politischen Klasse (Vester 2008: 60; Weil 2008: 35). Diese Symptome sind Ausdruck eines nachlassenden Politikinteresses, das dazu führt, dass heute beispielsweise in

⁴⁶ Die folgenden partizipationstheoretischen Ausführungen basieren auf Hoecker (2006: 3-9).

⁴⁷ „Die Krise der politischen Repräsentation“ ist beispielsweise der Titel eines Buches, das von Horster (2008) herausgegeben wurde und die Beiträge der *Hannah-Arendt-Lectures* und *Hannah-Arendt-Tage 2007* vereint. Der gleich lautende Tagungstitel suggeriert die Existenz einer Krise der politischen Repräsentation und keiner der eingeladenen Referenten aus den Bereichen Wissenschaft, Politik und Medien negiert eine solche Krise, allenfalls findet eine leicht unterschiedliche Deutung derselben statt.

Deutschland weniger als 2% der Bevölkerung dazu bereit sind, sich dauerhaft in politischen Parteien zu engagieren und nur 0.5% übernehmen tatsächlich ein politisches Amt (Weil 2008: 36). Diese Krise impliziert laut Wissenschaftlern, aber auch Politikern wie der Vizepräsidentin des deutschen Bundestages, Petra Pau, dass die politischen Repräsentanten durch die Bürger als eigentliche Souveräne immer weniger legitimiert sind (Pau 2008: 48). Selbst Parteien, die am Wahlabend für sich Mehrheiten proklamieren, repräsentieren in Tat und Wahrheit bestenfalls noch Minderheiten (ebd.: 50). Im Weiteren zeigen Wahlstudien, dass nicht nur das politische Interesse und die politische Beteiligung der Autochthonen im Allgemeinen gering ausfallen, sondern dass auch autochthone Personen nicht alle im gleichen Ausmass politisch partizipieren. Die Faktoren Bildung, Geschlecht und Alter prägen die Schweizer Wählerschaft ebenso wie die Zusammensetzung des Vorstandes der Stimme-SG, so dass der typische Wähler in der Schweiz eher gut gebildet, älter und männlich ist (vgl. Linder 2005: 68). Ferner sind auch in Gremien und Strukturen des Residenzlandes klar definierbare Personenkreise in so geringem Ausmass vertreten, dass es ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung in keinsten Weise entspricht (Weil 2008: 39). Vor diesem Hintergrund scheint es verfehlt, einen herkunftsheterogenen Dachverband nur dann als legitimen Partner von Behörden und legitimes Sprachrohr der Migrierten zu anerkennen, wenn er ein möglichst genaues Abbild der Migrationsbevölkerung ist. Damit würde die Legitimität eines Dachverbandes an einem Kriterium gemessen, dem auch die Strukturen des Residenzlandes nicht genügen. Die geringe Wahlbeteiligung und Partizipation klar definierbarer Personenkreise sowie deren Fehlen oder Unterrepräsentation in bestimmten politischen Strukturen kann in beiden Fällen als Krise der Legitimität oder Repräsentativität der jeweiligen Strukturen ausgelegt werden. In beiden Fällen ist jedoch eine pragmatische Sichtweise angebracht, wonach mangels Alternative mit jenen Personen weitergearbeitet wird, die tatsächlich am demokratischen System oder einzelnen politischen Strukturen partizipieren wollen.

Da zurzeit nicht in der gesamten Migrationsbevölkerung ein ausreichendes Interesse an der Politik des Residenzlandes zu erwarten ist, muss jeder Versuch scheitern, einen Verband zu einem akkuraten Abbild der ethnisch-nationalen Zusammensetzung der gesamten Migrationsbevölkerung zu machen. Das Beharren auf eine ethnisch-national definierte Repräsentativität als Legitimationsmass eines herkunftsheterogenen Dachverbandes erscheint damit unrealistisch und verfehlt. Ausserdem konnte in 3.7.2 gezeigt werden, dass ein herkunftsheterogener Dachverband keine Partikularinteressen einzelner Migriertengruppen vertreten kann, sondern lediglich Themen, welche für den grössten Teil der Migrationsbevölkerung relevant sind. Diese kollektiv vertretbaren Interessen lassen jedoch kaum eine kultur- oder nationenspezifische Färbung erkennen (vgl. Chaudet et al. 2003). Um ein verlässliches Bild dieser Anliegen und Problemlagen zu erhalten, ist es daher nicht notwendig, dass jede Migriertengruppe in einem herkunftsheterogenen Dachverband angeschlossen ist, sprich: ein Dachverband muss kein exaktes Abbild der ethnisch-nationalen Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung sein. Grundsätzlich liegt dem ausschliesslichen Fokus auf das Legitimitätskriterium „ethnisch-nationale Repräsentativität“ eine mit Blick auf die Ausführungen in 2.2.1 nicht zu vertretende Prämisse zugrunde: Einer bestimmten Migriertengruppe wird eine homogene Kultur

und kongruente Problemlagen zugeordnet. Es wird angenommen, dass die unterschiedlichen Migriertengruppen spezifische Problemlagen aufweisen und daher Bedürfnisse zu vertreten haben, die andere Gruppen nicht teilen. Migrierten werden so essentialisiert und in sich homogenen Kategorien zugeordnet, deren Basis die Herkunft aus einem bestimmten Nationalstaat ist. Dieses von Wimmer und Glick Schiller (2002) als „methodologischer Nationalismus“ bezeichnete Denken ignoriert die pluralen Identitäten eines Menschen sowie den Einfluss von Faktoren wie Geschlecht, Alter oder Bildung auf das Leben und die Bedürfnisse von Individuen (vgl. Moret, Dahinden & Weber 2007: 23; Prodolliet 1998: 27).

Es gilt daher festzuhalten, dass ein ausschliesslicher Fokus auf die ethnisch-nationale Zusammensetzung eines herkunftsheterogenen Verbandes den Blick auf die vielschichtigen Grundlagen von persönlichen Lebenssituationen und politischen Anliegen versperrt. Im Zusammenhang mit einem herkunftsheterogenen Dachverband, der nur übergeordnete Interessen vertreten kann, scheint ein Denken in nationalstaatlichen Kategorien ferner grundsätzlich fehlerhaft. Daher sollten Migrierten in einem herkunftsheterogenen Dachverband nicht ausschliesslich als Vertreter einzelner ethnisch-national definierter Gruppen verstanden werden und insbesondere die Mitglieder des Verbandsvorstandes sind nicht als Repräsentanten einzelner Ethnien oder Nationalitäten zu betrachten. Vielmehr gilt es das Fachwissen der Personen zu akzentuieren, sie sind als Experten für das Thema Migration und die Probleme, die ein Leben in der Migration mit sich bringen kann, zu verstehen. Gerade weil ein Grossteil der Probleme von Migrierten (mit Ausnahme von religiösen und herkunftslandspezifischen Themen, siehe 3.7.2.1) kaum eine ethnisch-nationale oder kulturelle Färbung aufweist, sollten sich herkunftsheterogene politische Dachverbände weniger an einer ethnischen, sondern direkt an einer thematischen Repräsentativität orientieren (Moret, Dahinden & Weber 2007: 17).

4.2 Integratives Potenzial politischer Migriertenvereine

In gesellschaftlichen Diskursen werden – insbesondere nach den Ereignissen vom 11. September 2001 und im Zusammenhang mit Vereinen muslimischer Migrierten – vermehrt die Auswirkungen des Zusammenschlusses von Zugewanderten in eigenen Vereinen auf deren Integration diskutiert. Dabei werden Migriertenvereine oft mit dem offenen oder latenten Verdacht belegt, durch ihre Aktivitäten nicht die Integration, sondern vielmehr die Segregation von Migrierten zu fördern und damit gleichzeitig Antrieb und Ausdruck einer Parallelgesellschaft zu sein. Im Rahmen der für diese Studie geführten Interviews wurden ebenfalls wiederholt kritische oder zumindest ambivalente Einschätzungen von Migriertenvereinen geäussert (3.3.2.2). Die Wirkung von Migriertenvereinen wird indessen nicht nur in gesellschaftlichen Diskursen hinterfragt, auch die wissenschaftliche Literatur zu Migriertenvereinen fokussiert auffallend stark auf diese Frage (vgl. Soom 2006: 417). Seit den 1980er Jahren lässt sich eine polarisierte und zuweilen simplifizierende wissenschaftliche Debatte um die integrationshemmende bzw. integrationsfördernde Wirkung von Migriertenvereinen beobachten. Im Rahmen dieser Debatte werden Vereine von Migrierten entweder offen oder unterschwellig

der „Desintegration“ und „Selbstabschottung“ bezichtigt (z.B. Esser 1980), oder aber als integrativ wirkende Form des „Empowerments“ gewürdigt (z.B. Elwert 1982). Angesichts der in Kapitel 2.1.2 beschriebenen Diversität der Aktivitäten von Migriertenvereinen sind pauschalisierende Aussagen, welche Migriertenvereine entweder insgesamt als integrationsfördernd oder integrationshinderlich bewerten, offensichtlich zu simpel und werden der tatsächlichen Komplexität des Themas nicht gerecht. D.h. nicht die eigentliche Tatsache, dass Migrierten sich in eigenen Vereinen organisieren, ist integrationsförderlich oder –hemmend, sondern allenfalls die Art der Vereinsaktivitäten. Im Folgenden soll deshalb spezifisch die Wirkung von politischen Vereinen oder Dachverbänden auf die Integration von Migrierten erörtert werden.

Eine Einschätzung des integrativen Potenzials politischer Migriertenvereine muss unterschiedlich ausfallen, je nachdem welcher Integrationsmodus von Migrierten als erstrebenswert betrachtet wird. Vor dem Hintergrund des dieser Studie zugrunde liegenden Integrationsverständnisses, das die Partizipation von Migrierten akzentuiert und neben der sozialen und ökonomischen auch die politische Partizipation als wichtigen Faktor im Integrationsprozess anerkennt, ist ein politischer Dachverband grundsätzlich als integrationsförderlich für die Migrierten zu bezeichnen. Ein herkunftsheterogener Lobby-Dachverband ermöglicht den nicht-eingebürgerten Zugewanderten, denen zumeist das Ausländerstimm- und Wahlrecht verwehrt bleibt, die politische Partizipation und ist daher dem Grundsatz „Integration ist Partizipation“ folgend als wichtige Komponente im Integrationsprozess von Migrierten zu verstehen.

Im Folgenden soll diese zusammenfassende positive Beurteilung von herkunftsheterogenen politischen Dachverbänden detaillierter ausgeführt und konkret erörtert werden, wie ein solcher Verband durch seine Tätigkeiten zur Integration von Migrierten bzw. zur gesamtgesellschaftlichen Integration beiträgt. Ein Dachverband wie die Stimme-SG übernimmt – wie in 3.6 gesehen – zwei primäre und unterschiedliche Aufgaben: Einerseits betreibt er Lobbying und andererseits erbringt er bestimmte Dienstleistungen.

Mit Blick auf die Dienstleistungen kann ein Dachverband im Kontext der Debatten um den Dritten Sektor verortet werden. Als sozialer Akteur unterstützt er durch Beratungen und ausführende Tätigkeiten die Regierung und Behörden in der Integrationsförderung und hilft dadurch mit bei der Ausarbeitung und Umsetzung einer adäquaten Sozial- und Migrationspolitik. Seine Beratungs- und Auskunftsfunktion gegenüber den Migrierten, welche die Leistungen der Regelversorgungsstellen ergänzt oder bestehende Angebote bekannt macht, erhöht ferner die Orientierungsfähigkeit der Migrierten im Residenzland und ebnet ihnen den Weg in die Aufnahmegesellschaft. Durch seine Dienstleistungs-Tätigkeiten trägt ein Dachverband damit klar zur Integration von Migrierten in die Aufnahmegesellschaft bei.

Durch seine Kernfunktion der politischen Interessenvertretung gegenüber Entscheidungsträgern im Residenzland trägt ein Dachverband ebenfalls auf mannigfache Weise zu einer gesamtgesellschaftlichen Integration bei:

Während Assimilationstheoretiker die politische Betätigung von Migrierten über ihre Vereine als kritisch betrachten, weil sie als Quelle von desintegrierend wirkenden Auseinandersetzungen problematisiert wird, erscheint die politische Mitsprache über einen Dachverband mit Blick auf das hier gewählte Integrationsverständnis im Gegenteil gerade als Weg zur Überwindung von sozialen Problemen. Damit wird an die Arbeiten von Simmel (1968 [1908]) angeknüpft, der grundsätzlich jede soziale Wechselwirkung – folglich auch Auseinandersetzungen in politischen Sachfragen – als Vergesellschaftungsform ansieht, die das eigentlich Dissoziierende (in diesem Fall: die Problemlagen und Anliegen von Migrierten als Konfliktursachen) zu überwinden hilft. Findet hingegen keine im Rahmen des Rechtsstaates ausgetragene Auseinandersetzung statt, ist davon auszugehen, dass die Migrationsbevölkerung ihre Interessen immer vehementer vertritt, was in einer Desintegration des Staatsgefüges und Gefährdung des sozialen Friedens resultieren kann (vgl. Caroni 2005: 2). Die politische Partizipation über einen Dachverband wirkt damit reinigend und trägt zur Reduktion von Konfliktursachen bei.

Eng damit verknüpft ist die Tatsache, dass über einen Dachverband grundsätzlich eine Brücke zwischen den Migrierten und Autochthonen geschlagen wird, welche Begegnungen ermöglicht und ein oft vorherrschendes Kommunikationsvakuum füllt (vgl. 3.6.3). Ein Dachverband als Plattform für Begegnungen kann aufgrund seiner breiten Vernetzung zur vermehrten Auseinandersetzung und besseren Verständigung zwischen Zugewanderten und politischen Parteien, Behörden sowie zivilgesellschaftlichen Strukturen des Residenzlandes beitragen.

Der Zusammenschluss in einem Dachverband zum Zweck der Interessenvertretung gegenüber dem politischen System ist grundsätzlich ein Zeichen des Interesses am Residenzland und der Beschäftigung mit der eigenen Situation darin. Ein politischer Dachverband ist Ausdruck einer dezidierten Bezugnahme zur Aufnahmegesellschaft und der Wahl des Residenzlandes als langfristigen oder sogar permanenten neuen Lebensmittelpunkt. Der mögliche Zugang zu politischen Entscheidungsträgern und die Mitarbeit in einem Dachverband stimuliert das bereits vorhandene Interesse von Migrierten an Geschehnissen im Residenzland zusätzlich und kommt einer Absage an jegliche Form der Segregation gleich.

Diese Erfahrung, eigenen Interessen selbstständig und auf demokratischem Weg Gehör verschaffen zu können und als Bevölkerungsteil von der Regierung berücksichtigt zu werden, erhöht das Zugehörigkeitsgefühl der Migrierten zur Residenzgesellschaft und fördert die Verankerung demokratischer Werte. Jede derartige Erfahrung stimuliert die Identifikation mit dem Residenzland und stärkt dadurch den Integrationsprozess. Es ist zudem davon auszugehen, dass wer mitentscheiden und seine Ansichten in die Politik einbringen kann, eher auch jene Entscheidungen akzeptiert und mitträgt, die er eigentlich nicht befürwortet hat.

Schliesslich kann der zivilgesellschaftliche Diskurs viel zur Klärung der gesellschaftlichen Legitimation von politischen Dachverbänden, ihrer Anerkennung und Förderung beitragen (vgl. Jungk 2005: 140f). Dachverbände von Migrierten sind analog zu den Vereinen von Einheimischen als Teil der Zivilgesellschaft eines Landes zu verstehen. Während die Vereine von Einheimischen gemeinhin eine hohe Wertschätzung geniessen und als Instrumente gesell-

schaftlicher Partizipation und damit als Ausweis für die Demokratisierung einer Gesellschaft gewertet werden, werden Vereine von Migrierten hingegen häufig skeptisch betrachtet (Sökefeld 2005: 47). Sökefeld vermutet, dass dies damit zusammenhängt, dass Migrierten nicht unbedingt als Bürger anerkannt werden (ebd.). Politische Dachverbände von Migrierten sind jedoch ebenso legitime Ausweise lebendiger Demokratie und stellen eine Weiterentwicklung demokratischer Kultur dar (vgl. MASSKS 1999: 134).

Diese Überlegungen und Argumente verdeutlichen, dass ein politischer Dachverband von Migrierten nicht zur Segregation seiner Mitglieder oder zu einer gesamtgesellschaftlichen Disharmonie beiträgt, sondern im Gegenteil aufgrund seiner Dienstleistungs- und ebenso Lobbyingtätigkeiten eine wichtige Ressource im Integrationsprozess der Migrationsbevölkerung in die Residenzgesellschaft ist (vgl. Dahinden 2002; Fijalkowski & Gillmeister 1997: 294; Weiss & Thränhardt 2005: 13 und 36ff). Das in 2.1.2 beschriebene Beispiel Nordrhein-Westfalens belegt, dass auch Regierungen und Behörden Migriertenvereine zunehmend unter einer Ressourcenperspektive betrachten. Dies widerspiegelt den grundlegenden Wandel in der Integrationspolitik, die im Gegensatz zur Zeit der Gastarbeiterpolitik nicht mehr auf die Defizite von Migrierten im Assimilationsprozess fokussiert, sondern zunehmend auf die Ressourcen von Migrierten als wichtige Bausteine im Integrationsprozess setzt.

5 Fazit

In erster Linie ermöglicht ein herkunftsheterogener Dachverband regulierten und längerfristig in einem Residenzland lebenden Migrierten⁴⁸, die über keine Partizipationsrechte im engeren Sinne verfügen, einen Zugang zu den Arenen der politischen Entscheidungsfindung und erlaubt ihnen eine politische Praxis. Dadurch werden Migrierten auf politischer Ebene sicht- und hörbar und können gezielt ihre Perspektive in laufende Debatten einbringen (Stichwort: „Migration Mainstreaming“). Die so erfolgende politische Partizipation kann zur Reduktion von Konfliktursachen beitragen und stimuliert das Interesse von Migrierten an Ereignissen und der Politik im Residenzland. Die eigenständige Interessenvertretung ist ausserdem ein Akt der Emanzipation und impliziert eine Absage an die langjährige Defizitzuschreibung an Migrierten sowie an deren Klientelisierung. Ein Dachverband fungiert zudem als anwaltschaftliche Organisation, die sich im Falle von als ungerechtfertigt erlebten Behandlungen für die betroffenen Migrierten einsetzt.

Aufgrund seines breiten Tätigkeitsspektrums (vgl. 3.6) ist ein politischer Dachverband nicht nur für die Migrierten selbst, sondern auch für autochthone Strukturen bzw. für die gesamte Gesellschaft nützlich und vorteilhaft. Den Ergebnissen dieser Studie zufolge bestand bislang ein grosses Kommunikationsvakuum zwischen Autochthonen und Migrierten, das nicht zuletzt darin begründet war, dass Regierungen oder Behörden über kein identifizierbares Gegenüber seitens der Migrierten verfügten. Mit einem herkunftsheterogenen Dachverband entsteht nun eine Plattform für Begegnungen und Gespräche sowie ein zentraler Ansprechpartner, der bei Entscheidungen und Themen, die Migrierten betreffen, konsultiert werden kann. Der Zusammenschluss von Personen und Vereinen unterschiedlicher Migriertengruppen führt zu einem grossen Pool an Erfahrungen und Fach-, aber auch Alltagswissen, der es einem Dachverband erlaubt, durch Beratungen und ausführende Tätigkeiten autochthone Strukturen in der Integrationsförderung und bei der Ausarbeitung einer adäquaten Sozial- und Migrationspolitik zu unterstützen. Behörden und Regierungen erhoffen sich ferner, einen herkunftsheterogenen Dachverband aufgrund seiner Verwurzelung in den jeweiligen Migriertengemeinschaften als Multiplikator einsetzen zu können, über den die bisweilen nur schwer zugängliche Migrationsbevölkerung erreicht und mit Informationen versorgt werden kann⁴⁹.

⁴⁸ Über einen herkunftsheterogenen Dachverband können keine Partikularinteressen, sondern nur übergeordnete Anliegen vertreten werden, die keine ethnisch-nationale oder kulturelle Färbung aufweisen und nicht religiöser Natur sind. Aus diesem Grund fokussiert ein solcher Verband auf die Bedürfnisse von fest zugewanderten Migrierten mit einem geregelten Aufenthaltsstatus (meist Permis B oder C), während kurzfristig oder irregulär anwesende Personen – aufgrund ihrer spezifischen Anliegen – nicht zur primären Klientel gehören (vgl. 3.7).

⁴⁹ Diese Hoffnung gilt es jedoch etwas zu relativieren, da nicht alle Personenkreise ihrem Anteil in der gesamten Migrationsbevölkerung entsprechend in Migriertenvereinen organisiert sind (vgl. 4.1.2).

Diese zusammenfassende Darstellung verdeutlicht, dass einem herkunftsheterogenen Dachverband von Migrierten unterschiedliche und bedeutsame Potenziale inne liegen. In einem zweiten Schritt soll nun resümiert werden, welche Herausforderungen mit einem solchen Dachverband verbunden und welche Grenzen den eben genannten Potenzialen gesetzt sind. Eine grundsätzliche Herausforderung im Zusammenhang mit einem herkunftsheterogenen Verband liegt in den Prozessen der Selbst- und Fremdethnisierung, die innerhalb der Migrationsbevölkerung stattfinden und den Zusammenschluss in einer gemeinsamen Organisation erschweren können. Durch einen bewussten und proaktiven Umgang mit der Heterogenität der Verbandsmitglieder können diese Probleme im Allgemeinen jedoch weitgehend überwunden werden. Dennoch ist anzunehmen, dass in weiten Teilen der Migrationsbevölkerung (noch) keine handlungsauslösende kollektive Identität auf der Basis einer rechtlichen Kategorie („Ausländer“), bzw. den Bedingungen des Aufenthaltes in einem Land („Migriert“) bewusst wahrgenommen wird, welche als Grundlage gemeinsamer Handlungen dienen könnte. Die (noch) unzureichende kollektive Identität und Kohäsion dürfte den Aufbau einer breiten, langfristigen und aktiven Basis eines Dachverbandes erschweren. Die multiple Heterogenität der Migrationsbevölkerung führt im Weiteren zu teilweise ungleichen Bedürfnis- und Interessenlagen. Einem herkunftsheterogenen Dachverband fällt daher die nicht zu unterschätzende Aufgabe zu, die unterschiedlichen Interessen zu aggregieren und daraus übergeordnete Anliegen zu selektieren, welche die konkrete Lebenswelt möglichst aller Migrierten in ausreichendem Ausmass berühren, damit sie als relevante und dringende Themen wahrgenommen werden. Insbesondere herkunftslandspezifische und religiöse Anliegen sind daher keine möglichen Inhalte der kollektiven Interessenvertretung. Für jedes Organ, das eine Gruppe von Personen vertreten soll, stellt sich die Frage seiner Repräsentativität. Aufgrund der Heterogenität der Migrationsbevölkerung ist die Repräsentativität einer einzigen Struktur stets streitbar. Daher gilt es zu klären, welche Erwartungen an die Rolle eines Dachverbandes gestellt werden. Eine ethnisch-nationale Repräsentativität scheint – aufgrund der Tatsache, dass ein herkunftsheterogener Dachverband nur übergeordnete Themen vertreten kann und nicht alle Migriertengruppen in gleichem Ausmass an einer politischen Partizipation interessiert sind – indessen als ausschliessliches Legitimitätskriterium verfehlt. Stattdessen ist das Fachwissen der Vorstandsmitglieder zu akzentuieren und eine thematische Repräsentativität anzustreben. Eine Herausforderung für jeden Lobby-Dachverband ist die Tatsache, dass eine erfolgreiche Interessenvertretung solide Kenntnisse des politischen Systems und der bestehenden Gelegenheitsstrukturen voraussetzt, über welche aus politikfernen Bereichen stammende Menschen häufig nur beschränkt verfügen. Ohne eine generelle Defizitzuschreibung an Migrierten zu implizieren, bedarf der Vorstand eines politischen Dachverbandes daher eines systematischen *Capacity Buildings*, um zielgerichtet und effektiv lobbyieren zu können. Aufgrund des nach wie vor weit verbreiteten Kommunikationsvakuums zwischen Zugewanderten und Einheimischen wird ein politischer Dachverband von unterschiedlichen Publika um Beratungen und Auskünfte ersucht, dabei reicht das Spektrum von kantonalen und kommunalen Exekutiven und Behörden, über Schulen und kantonale und kommunale Kommissionen, bis hin zu privaten Organisationen und Einzelpersonen. In der Praxis führen die zahlreich erbrachten

Dienstleistungen jedoch dazu, dass ein Dachverband – aufgrund der überwiegend ehrenamtlichen Arbeit seines Vorstandes – für das eigentliche Lobbying nur noch in beschränktem Masse Ressourcen übrig hat. Daher gilt es die Rolle eines Verbandes innerhalb des gesamten Akteursspektrums im Bereich Integration/Migration zu klären und die Kompetenzen der Regelversorgungsstellen auszubauen, damit diese einen Teil der Dienstleistungen übernehmen und der Verband entlastet wird. Aufgrund der genannten Potenziale sollte ein Dachverband von Migrierten weiterhin bestimmte Leistungen in den Bereichen der Integrationsförderung und Beratung übernehmen, diese sind allerdings adäquat zu entlönnen. Schliesslich gibt es zwei grundlegende Grenzen, welche die Effektivität der kollektiven Interessenvertretung über einen Dachverband einschränken können: Dies ist einerseits das tatsächliche Interesse der Migrierten an der Mitarbeit in einem politischen Dachverband und andererseits die Problematik, für eine Klientel Lobbying zu betreiben, die über keine politischen Rechte im engeren Sinne verfügt.

Die Handlungsfähigkeit und der Erfolg eines Dachverbandes hängen grundsätzlich vom Interesse seiner Klientel ab, sich diesem Verband anzuschliessen und darin aktiv mitzuarbeiten. Während davon auszugehen ist, dass sich ein Grossteil der Migrierten in den Bereichen Schule, Sprache und Arbeitsmarkt am Residenzland orientieren, scheint nur eine Minderheit die Politik im Residenzland aktiv zu verfolgen und sich dafür zu interessieren. Das Interesse an der Politik und an einer politischen Partizipation ist kein kulturell bedingtes, sondern ein soziales Phänomen, das von Faktoren auf individueller und kollektiver Ebene bedingt ist. Eine grundlegende Bedingung für die Mitarbeit von Zugewanderten in einem migriertenspezifischen Dachverband ist die persönliche Erfahrung mit Diskriminierung, die auf den eigenen Migrationshintergrund zurückgeführt wird. Neben der am eigenen Leib erfahrenen Diskriminierung und einer generellen Problemlösungsorientierung, sind Faktoren wie das Bildungsniveau, Einkommen, Geschlecht, Alter, der Aufenthaltsstatus oder die Sprachkenntnisse einer Person ausschlaggebend dafür ist, ob sie sich für eine bessere Interessenvertretung auf politischer Ebene engagiert oder nicht.

Im Hinblick auf eine Bewertung der demokratischen Legitimität eines Dachverbandes darf die eingeschränkte Beteiligung eines Grossteils der Migrierten nicht automatisch zur Zurückweisung eines Verbandes als Gesprächspartner und Sprachrohr von Zugewanderten führen. Angesichts der Tatsache, dass auch die Schweizer Demokratie mit einer eher tiefen und weiter sinkenden Wahlbeteiligung konfrontiert ist, empfiehlt sich ein pragmatisches Vorgehen, das einen Dachverband von Migrierten an realistischen – aber nicht beliebigen – Legitimitätskriterien misst.

Die Tatsache, für eine Klientel ohne politische Rechte im engeren Sinne Lobbying zu betreiben, wirkt sich einschränkend aus auf die Vernetzungsmöglichkeiten eines Dachverbandes, auf eine allfällige Unterstützung der von ihm vertretenen Interessen sowie grundsätzlich auf das politische Gewicht und die Erfolge, die ein solcher Verband erreichen kann. Für die Migrierten und ihre Dachverbände führen die fehlenden politischen Partizipationsrechte zu einer paradoxen Situation: Die Tatsache selbst formal vom politischen Entscheidungsprozess

ausgeschlossen zu sein erhöht die Abhängigkeit von einflussreichen Verbündeten, um eigene Interessen und Anliegen in das politische System einspeisen zu können. Gleichzeitig sinkt jedoch die Attraktivität von Migriertenverbänden als potenzielle Partner von etablierten politischen Kräften, weil solche Kontakte parteipolitisch nicht direkt nutzbringend sind im Hinblick auf einen Gewinn an Wählerstimmen. Jene Parteien und politischen Entscheidungsträger, die dennoch zu kooperativen Beziehungen bereit sind, können wohl mit den Anliegen von Zugewanderten sympathisieren, um ihre Wiederwahl zu garantieren werden jedoch auch sie auf die Anliegen der wahlberechtigten Bevölkerung fokussieren müssen und allenfalls ergänzend die Interessen von Migrierten vertreten, solange diese nicht den Bedürfnissen des Kernpublikums zuwiderlaufen. Die Vertretung von Interessen nicht wahlberechtigter Minderheiten fällt in einem Mehrheitssystem insbesondere im momentanen gesellschaftlichen Klima schwer, da eine positiv formulierte Migrationspolitik – im Gegensatz zu einer auf Abwehr von Migrierten abzielenden Migrationspolitik – nicht geeignet scheint, um innerhalb der wahl- und stimmberechtigten Bevölkerung grosse Unterstützung zu generieren.

Die möglichen Erfolge eines politischen Dachverbandes lassen sich – eingefügt in die Termini und Überlegungen von Kriesi Modell der *Political Opportunity Structure* – folgendermassen zusammenfassen: Ohne politische Rechte von Migrierten im engeren Sinne sind für einen Dachverband prozedurale Erfolge erreichbar, d.h. ein solcher Verband wird, wie das Beispiel der Stimme-SG zeigt, als legitimer Repräsentant der Interessen der Migrationsbevölkerung anerkannt und angehört. Gerade aufgrund der in der Schweiz dominanten Strategie der „vollen prozeduralen Integration“ und der für dieses Land typischen Konsenstradition werden die Anliegen der Migrierten ernst genommen und Dachverbänden kann es durchaus gelingen, gewisse Themen und Perspektiven auf die politische Agenda zu setzen. Der Wert dieser Erfolge ist nicht zu unterschätzen. Substanzielle Erfolge hingegen, d.h. der Erhalt von *policy-making power*, dank der vorteilhafte Neuerungen eingeführt werden können bzw. die Erteilung eines Veto-Rechts, mit dem nachteilige Neuerungen verhindert werden können, sind ohne formale politische Partizipationsrechte der Klientel kaum denkbar. Ohne die Wahlstimmen seiner Mitglieder als Tauschgut in die Waagschale werfen zu können, fehlt einem Dachverband eine elementare Ressource in politischen Auseinandersetzungen. Es ist davon auszugehen, dass erst wenn Migrierten zum kommunalen, kantonalen oder nationalen Wahlkörper gehören, die gewählten Politiker und Entscheidungsträger auf der jeweiligen Staatsebene auch die Interessen der Migrationsbevölkerung programmatisch aufgreifen und vollwertig im parlamentarischen Prozess vertreten. Aufgrund der fehlenden formalen Partizipationsrechte sind ferner die Instrumente der direkten Demokratie für einen Dachverband von Migrierten nicht nutzbar, die gemäss Kriesi politischen Herausforderern gute Chancen bieten würden, für oder gegen eine bestimmte Politik initiativ zu werden und den politischen Prozess in neue Richtungen zu leiten.

Wie ist jedoch eine allfällige Ausweitung der politischen Rechte im engeren Sinne auf Migrierten einzuschätzen? Diese Studie baut auf einem Integrationsverständnis auf, das Integration als adäquate Partizipation von Migrierten an allen relevanten gesellschaftlichen Berei-

chen versteht, was auch die politische Sphäre miteinschliesst. Eine erfolgreiche Integration von Migrierten setzt nicht nur deren Anpassungsbereitschaft voraus, sondern auch eine gewisse Offenheit des Residenzlandes sowie bestimmte Opportunitäten und Zugänge zu den gesellschaftlichen Sphären, die das Residenzland den Zugewanderten gewährt. Die Schweiz darf angesichts der zunehmenden Immigration nicht versuchen, sich abwehrend als Herkunftsgemeinschaft mit einer kohärenten Kultur zu denken, in der die Teilhabe an der Gesellschaft eine geteilte ethnische oder kulturelle Herkunft bedingt. Vielmehr muss sich die Schweiz als das erkennen, was sie mit einem Ausländeranteil von 21% de facto ist: eine alte Willensgemeinschaft und ein neues Einwanderungsland. Dieses – mitunter unpopuläre, realistischere jedoch zu akzeptierende – neue Selbstverständnis als Einwanderungsland verlangt die Fähigkeit, in anderen Menschen sowohl die Differenz zu erkennen, als auch die Gleichheit in Bezug auf den Status als Rechtssubjekt (Marti 2006: 123f). Folglich verlangt der Status als De-facto-Einwanderungsland nach neuen Modellen, wie die Zugehörigkeit zum Volk definiert wird, das gemäss dem grundlegenden, wenn auch leicht idealisierenden Demokratieverständnis von Lincoln selbst über sämtliche Fragen entscheiden darf, von denen es betroffen ist. Ein Blick in die Geschichte offenbart, dass es sich beim Staatsvolk um keine statische Grösse handelt, sondern dass im Laufe der Zeit immer mehr Personenkreise (z.B. Besitzlose, unter 20-jährige oder Frauen) Teil dieser Körperschaft wurden (vgl. Caroni 2005). Für demokratische Länder mit einer substanziellen Einwanderung bedeutet dies, dass aufgrund der veränderten sozialen Realitäten sowie des Zusammenhangs zwischen Integration und Partizipation die politischen Rechte im engeren Sinne auch auf Migrierten ausgeweitet werden sollten. Dazu ist einerseits eine Reform des Einbürgerungswesens angezeigt, das heute langwierig, kostspielig und intransparent bzw. teilweise willkürlich ist. Andererseits ist zu empfehlen, dass mindestens auf kommunaler Ebene vom Prinzip der ausschliesslichen Bürgerdemokratie abgerückt wird und Ansätze der Territorialdemokratie eingeführt werden, sprich: das kommunale, vielleicht sogar kantonale Ausländerstimm- und Wahlrecht an langfristig oder permanent anwesende Migrierte erteilt wird. Ein solcher Schritt ist angebracht angesichts der guten sozialen Integration vieler Migrierten und würde die Konkordanz zwischen wirtschaftlicher und sozialer Integration einerseits und politischer Beteiligung andererseits wiederherstellen (Haug 2003: 9). Solche Massnahmen würden ferner die Legitimität einer Demokratie in einem Einwanderungsland erhöhen und bestehende Demokratiedefizite abbauen, die entstehen, wenn ein Viertel der ständigen Wohnbevölkerung eines Landes von der formalrechtlichen Partizipation an der Politik ausgeschlossen ist. Im Weiteren würden Migrierte dadurch nicht mehr einseitig auf die Rolle von Objekten der Politik reduziert, sondern könnten auch zu vollwertigen politischen Subjekten werden.

Zum Verhältnis von politischen Rechten im engeren Sinn und der Partizipation über einen Dachverband gilt es abschliessend folgendes zu bemerken: Einerseits dürfen aufgrund der Etablierung eines politischen Dachverbandes von Migrierten die Forderungen nach politischen Rechten im engeren Sinne nicht beiseite geschoben und tiefgreifende Modifikationen der staatlichen Inklusions- und Exklusionsmodi als weniger dringend gedeutet werden. Andererseits wird ein Dachverband nach der Gewährung des kommunalen oder kantonalen Aus-

länderstimm- und Wahlrechts keinesfalls obsolet. Der Überblick über die Potenziale zeigt, dass ein herkunftsheterogener Dachverband im Rahmen der Integrationsförderung und Beratung Funktionen erfüllt, die durch individuelle Stimm- und Wahlrechte von Migrierten nicht zu ersetzen sind. Der Zusammenschluss in Verbänden von Autochthonen mit vollen Bürgerrechten verdeutlicht ferner, dass es sich beim Lobbying um eine eigenständige und bedeutsame Form der politischen Einflussnahme handelt. In diesem Sinne sind politische Rechte im engeren und weiteren Sinne nicht als Ersatz füreinander, sondern allenfalls als Ergänzung zueinander zu verstehen.

6 Literaturverzeichnis

- Arslan, Filiz** 2005: Die Fachberatung von Migrierten-Selbstorganisationen in Nordrhein-Westfalen. In: Weiss, Karin und Dietrich Thänhardt (Hrsg.): SelbstHilfe. Wie Migrierten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen. Freiburg i.B.: Lambertus. S. 156-163.
- Barlösius, Eva** 2005: Die Macht der Repräsentation. Common Sense über soziale Ungleichheiten. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Baron, Robert S. und Norbert L. Kerr** 2003: Group Process, Group Decision, Group Action. Buckingham / Philadelphia: Open University Press.
- Benyahia, Baya** 2000: Partenariat Nord-Sud et mouvement associatif issu de l'immigration. *Migrations Société* 12 (72): S. 39-43.
- Bianchi, Doris** 2003: Die Integration der ausländischen Bevölkerung. Der Integrationsprozess im Lichte des schweizerischen Verfassungsrechts. Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.
- Blumler, Daniel und Pia Tschannen** 2006: Machtkampf ums Quartier. Das Berner „Nordquartier“. In: Stienen, Angela (Hrsg.): Integrationsmaschine Stadt? Interkulturelle Beziehungsdynamiken am Beispiel von Bern. Bern: Haupt. S. 361-412.
- Bourdieu, Pierre** 1998: Praktische Vernunft. Zur Theorie des Handelns. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Brockhaus** 1998 (20. Auflage). Die Enzyklopädie in 24 Bänden. Leipzig/Mannheim: Brockhaus.
- Bundesamt für Migration (BFM)** 2006: Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs. Bern: BFM.
<http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/jugendgewalt.Par.0003.File.tmp/ber-integration-bfm-d.pdf> (Zugriff am 12.8.2008)
- Caroni, Martina** 2005: Die Rolle der Kommissionen zur Förderung der Mitbestimmung und politischen Partizipation von Migriertinnen und Migrierten: Plädoyer für einen rhetorischen Paradigmenwechsel. Referat im Rahmen des zweiten Nationalen Treffen der eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Ausländerkommissionen und Kommissionen für Integration in Lausanne 16. Juni 2005. <http://www.ekacfe.ch/d/Doku/themen/caroni.pdf> (13.8.2008)
- Caroni, Martina** 2006: Grundrechte als Katalysator der Integration. *Terra Cognita*. 9: S.40-43.

- Cattacin, Sandro** und **Milena Chimienti** 2006: Intégration dans le discours scientifique. Un concept sociologique en politique migratoire. *Terra Cognita*. 9: S.34-37.
- Chaudet, Isabelle** 1999: Quel rôle jouent les associations étrangères pour la résolution des problèmes sociaux? In: Bolzmann, Claudio und Jean-Pierre Tabin (Hrsg.): Populations immigrées: Quelle insertion? Quel travail social? Genève und Lausanne: Editions IES und Cahiers de l'EESP. 171-182.
- 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, Fibbi, Rosita und Werner Haug (Hrsg.): Migration und die Schweiz. Zürich: Seismo. S. 371-389.
- Dahinden, Janine** 2002: „Um meine Batterien aufzuladen...“. Über die Bedeutung von Kultur in den Vereinen von Migriertinnen und Migrierten. *Terra cognita* 1: S. 72-77.
- Dahinden, Janine** 2004: Prishtina - Schlieren. Albanische Migrationsnetzwerke im transnationalen Raum. Zürich: Seismo.
- Dahinden, Janine** und **Etienne Piguet** 2004: Immigration und Integration. Ein statistischer Überblick. In: Dahinden, Janine und Etienne Piguet (Hrsg.): Immigration und Integration in Liechtenstein. Zürich: Seismo. S. 55- 171.
- D'Amato, Gianni** 2001: Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz. Münster: LIT.
- D'Amato, Gianni** und **Brigitta Gerber** 2005: Integration. Eine Herausforderung für die Städte in der Schweiz? In: D'Amato, Gianni und Brigitta Gerber (Hrsg.): Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz. Zürich: Seismo. S. 10-34.
- DSJ Frankfurt a. M.** (Dezernent für Soziales und Jugend Stadt Frankfurt a.M.) (Hrsg.) 2005: Gesellschaftliche Teilhabe älterer Migriertinnen und Migrierten in Frankfurt am Main. Nutzung von Seniorenbegegnungsstätten und Altenclubs, Beteiligung in Migriertenorganisationen, Ehrenamtliches Engagement. Frankfurt a.M.: INBAS-Sozialforschung GmbH.
- Durkheim, Emile** 1977 [1893]: Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Efionayi-Mäder, Denise** 2006: Nouvelle tendance politique en Europe. L'immigration choisie. *Terra Cognita*. 9: S.44-47.
- Eisenstadt, Shmuel N.** 1954: The Absorption of Immigrants. London: Routledge & Kegan Paul.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA)** 1999: Die Integration der Migriertinnen und Migrierten in der Schweiz. Fakten, Handlungsbereiche und Postulate. Bern: EKA-Sekretariat.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)** 2000: Förderung der Integration

von Ausländerinnen und Ausländern. Schwerpunktprogramm für die Jahre 2001-2003. Bern: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement.

- Elwert, Georg** 1982: Probleme der Ausländerintegration. Gesellschaftliche Integration durch Binnenintegration? *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 34: S. 717-732.
- Emch-Fassnacht, Lena, Brigitte Arn und Hans-Rudolf Wicker** 2008: Partizipation von Migriert/innen in Gemeinden. Eine Studie über Beteiligungsmöglichkeiten in behördlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen unter besonderer Berücksichtigung von Integrationskommissionen. Bern: Institut für Sozialanthropologie der Universität Bern.
- Expertenkommission Migration** 1997: Ein neues Konzept der Migrationspolitik. Bericht und Materialienband. Bern: Bundesamt für Flüchtlinge.
- Fibbi, Rosita** 1985: Les associations italiennes en Suisse en phase de transition. *Revue européenne des migrations internationales*. 1 (1): S. 37-47.
- Fibbi, Rosita** 1995: Die Ausländerorganisationen. Eine interkulturelle Realität. In: Poggia, Edo (Hrsg.): *Interkulturelle Bildung in der Schweiz. Fremde Heimat*. Bern: Peter Lang. S. 301-304
- Fijalkowski, Jürgen und Helmut Gillmeister** 1997: Ausländervereine – ein Forschungsbericht. Über die Funktion von Eigenorganisationen für die Integration heterogener Zuwanderer in eine Aufnahmegesellschaft – am Beispiel Berlins. Berlin: Hitit.
- Friedrichs Jürgen und Wolfgang Jagodzinski** 1999: Theorien sozialer Integration. In: Friedrichs, Jürgen und Wolfgang Jagodzinski (Hrsg.): *Soziale Integration*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 9-43.
- Geissler, Rainer** 2005: Vom Gastarbeiterland zum Einwanderungsland. Herausforderungen an das Mediensystem: In: Geissler, Rainer und Horst Pöttker (Hrsg.): *Massenmedien und die Integration ethnischer Minderheiten in Deutschland*. Problemaufriss, Forschungsstand, Bibliographie. Bielefeld: Transcript. S. 15-24.
- Gemeinderat der Stadt Bern** 1999: Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Bern. Grundsätze, Organisation, Handlungsbedarf. Bern: Publikation des Gemeinderats.
- Glick Schiller, Nina, Linda Green Basch und Cristina Blanc-Szanton** 1992: Transnationalism. A New Analytic Framework for Understanding Migration. In Schiller, Nina Glick, Linda Basch und Christina Szanton Blanc (Hrsg.): *Towards a Transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered*. New York: New York Academy of Science. S. 1-24.
- Gordon, Milton M.** 1964: *Assimilation in American Life. The Role of Race, Religion and National Origins*. New York: Oxford University Press.
- Güttler, Peter O.** (2000): *Sozialpsychologie. Soziale Einstellungen, Vorurteile, Einstellungsänderungen*. München: Oldenburg.

- Hadeed, Anwar** 2005: Selbstorganisation im Einwanderungsland. Partizipationspotenziale von Migrierten-Selbstorganisationen in Niedersachsen. Oldenburg: Bibliotheks- und Informationssystem der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.
- Hafez, Kai** (1997): Öffentlichkeitsbilder des Islams. Kultur- und rassismustheoretische Grundlagen ihrer politikwissenschaftlichen Erforschung. S. 188-204 in: Disselnkötter, Andreas et al.(Hg.): Evidenzen im Fluss. Demokratieverluste in Deutschland. Duisburg: Diss..
- Han, Petrus** 2005: Soziologie der Migration. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Haug, Werner** 2003: Vorwort. In: Wicker, Hans-Rudolf, Fibbi, Rosita und Werner Haug (Hrsg.): Migration und die Schweiz. Zürich: Seismo. S. 7-11.
- Heusser, Pierre** 2001: Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer. Zürich: Schulthess Juristische Medien.
- Hoecker, Beate** 2006: Politische Partizipation. Systematische Einführung. In: Hoecker, Beate (Hg.): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung. Opladen: Barbara Budrich. S. 3-20.
- Hoffmann, Lutz** 2002: Reform oder doppelter Demokratieverlust? In: Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migriertenvertretungen in Nordrhein-Westfalen LAGA (Hg.): Der kürzeste Weg zur Integration – Politische Partizipation! Dokumentation zur gleichnamigen Tagung im Mai 2002. S. 49-56.
<http://laga-nrw.de/design/laganrw/archiv/PolitischePartizipation.pdf> (13.8.2008)
- Hooghe, Marc** 2005: Ethnic Organisations and Social Movement Theory. The Political Opportunity Structure for Ethnic Mobilisation in Flanders. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 31 (5): S. 975-990.
- Horster, Detlef** (Hrg.) 2008: Die Krise der politischen Repräsentation. Weilerswist: Velbrück.
- Horster, Detlef** 2008: Die Krise der politischen Repräsentation. Eine kleine Einführung. In: Horster, Detlef (Hrg.): Die Krise der politischen Repräsentation. Weilerswist: Velbrück. S. 7-13.
- Huber, Peter** 2005: Die Integration der Migrierten. Die Sicht des Bundes. In: D'Amato, Gianni und Brigitta Gerber (Hrsg.): Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz. Zürich: Seismo. S. 37-44.
- Hunger, Uwe** 2004: Wie können Migriertenselbstorganisationen den Integrationsprozess betreuen? Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration des Bundesministeriums des Innern der Bundesrepublik Deutschland. Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) Universität Osnabrück.
- Hunger, Uwe** 2005: Ausländervereine in Deutschland. Eine Gesamterfassung auf der Basis

des Bundesausländervereinsregisters. In: Weiss, Karin und Dietrich Thänhardt (Hrsg.): SelbstHilfe. Wie Migrierten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen. Freiburg i.B.: Lambertus. S. 221-244.

Imbusch, Peter und Dieter Rucht 2005: Integration und Desintegration in modernen Gesellschaften. In: Heitmeyer, Wilhelm und Peter Imbusch (Hrsg.): Integrationspotenziale einer modernen Gesellschaft. Analysen zu gesellschaftlicher Integration und Desintegration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 13-71.

Jacobs, Dirk, Karen Phaet und Marc Swyngedouw 2004: Associational Membership and Political Involvement Among Ethnic Minority Groups in Brussels. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 30 (3): S. 543-559.

Jungk, Sabine 2005: Selbsthilfe-Förderung in Nordrhein-Westfalen. In: Weiss, Karin und Dietrich Thänhardt (Hrsg.): SelbstHilfe. Wie Migrierten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen. Freiburg i.B.: Lambertus. S. 135-155.

Karrer, Dieter 2002: Der Kampf um Integration. Zur Logik ethnischer Beziehungen in einem sozial benachteiligten Stadtteil. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Koopmanns, Ruud 1999: Political. Opportunity. Structure. Some Splitting to Balance the Lumping. *Sociological Forum*. 14 (1): S. 93-105.

Kriesi, Hanspeter 1995a: The Political Opportunity Structure of New Social Movements. Its Impact on Their Mobilization. In: Jenkins, Craig J. und Bert Klandermans (Hrsg.): The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements. London: UCL Press.

Kriesi, Hanspeter, Koopmanns, Ruud, Dyvendak, Jan W. und Marco G. Giugni 1995b: New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis. London: UCL Press.

Layton-Henry, Zig 1990: Immigriert Associations. In: Layton-Henry, Zig (Hrsg.): The political rights of migriert workers in Western Europe. London: SAGE Publications. S. 94-112.

Lehmann, Karsten 2001: Vereine als Medium der Integration. Zu Entwicklung und Strukturwandel von Migriertenvereinen. Berlin: Hitit.

Linder, Wolf 2005: Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern: Haupt.

Mahnig, Hans 2001: Die Debatte um die Eingliederung von Migrierten oder: was ist das Ziel von "Integrationspolitik" in liberalen Demokratien? *Swiss Political Science Review* 7 (2): S. 124-130.

Marti, Urs 2006: Demokratie. Das uneingelöste Versprechen. Zürich: Rotpunktverlag.

MASSKS (Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hrsg.) 1999: Selbstorganisationen von Migriertinnen

- und Migrierten in NRW. Wissenschaftliche Bestandesaufnahme. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport.
- Morais, José** 1999: Le rôle des associations étrangères. In: Bolzmann, Claudio und Jean-Pierre Tabin (Hrsg.): Populations immigrées: Quelle insertion? Quel travail social? Genève und Lausanne: Editions IES und Cahiers de l'EESP. 183-188.
- Möhring, Wiebke** und **Daniela Schlütz** 2003: Die Befragung in der Medien- und Kommunikationswissenschaft. Eine praxisorientierte Einführung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Moret, Joëlle, Janine Dahinden** und **Dominik Weber** (2007). Gesundheits- und Integrationspolitik mit Netzwerken von MigriertInnen. Arbeitsbericht Modul 1: ‚Best practices‘ und Idealtypen in der Zusammenarbeit mit Netzwerken von MigriertInnen. Forschungsprojekt finanziert vom Bundesamt für Gesundheit (BAG), Bundesamt für Migration (BFM) und der eidgenössischen Ausländerkommission (EKA). Neuchâtel: Universität Neuenburg.
- Moya, José C.** 2005: Immigrants and Associations: A Global and Historical Perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 31 (5): S. 833-864.
- Münch, Richard** 1997: Elemente einer Theorie der Integration moderner Gesellschaften. Eine Bestandesaufnahme. In: Heitmeyer, Wilhelm (Hg.): Was halt die Gesellschaft zusammen? Frankfurt a.M.: Suhrkamp. S. 66-109.
- Nagel, Jack H.** 1987: Participation. Englewood Clifly (N.J.): Prentice-Hall.
- Nigg, Raphaela** 2005: Partizipation von Migrierten in Luzern. Lizentiatsarbeit am Institut für Ethnologie der Universität Bern.
- Noonan, Rita K.** 1995: Women against the State. Political Opportunities and Collective Action Frames in Chile's Transition to Democracy. *Sociological Forum*. 10 (1): S. 81-111.
- Önen, Kenan** 1997: Die politische Rolle türkischer Organisationen und ihre Relevanz für die Integration türkischer Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Freiburg i.B.: Hochschul-Verlag.
- Park, Robert E.** und **Ernest W. Burgess** 1927 [1921]: Introduction to the science of sociology. Chicago: University of Chicago Press.
- Pau, Petra** 2008: Mehr Demokratie wagen! In: Horster, Detlef (Hrg.): Die Krise der politischen Repräsentation. Weilerswist: Velbrück. S. 47-55.
- Pöttker, Horst** 2005: Soziale Integration. Ein Schlüsselbegriff für die Forschung über Medien und ethnische Minderheiten. In: Geissler, Rainer und Horst Pöttker (Hrsg.): Massenmedien und die Integration ethnischer Minderheiten in Deutschland. Bielefeld: transcript Verlag. S. 25-43.
- Prodoliet, Simone** 1998: Integration heisst Partizipation. Ein Positionspapier der Caritas Schweiz zur Integration von Zugewanderten. Luzern: Caritas-Verlag.

- Rex, John** 1986: Race and Ethnicity. Buckingham: Open University Press.
- Richter, Marina** 2005: Integration, Identität, Differenz. Der Integrationsprozess aus der Sicht spanischer Migriertinnen und Migrierten. Inauguraldissertation der Philosophisch-naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern.
- Rushanara, Ali** 2001: United Kingdom. In: Rudiger, Anja (Hrsg.) Voices of Change. European Minority Organisations in Civil Dialogue. Berlin: Regionale Arbeitsstelle für Ausländerfragen. S. 35-44.
- Schmid, Josef** 1998: Verbände. Interessenvermittlung und Interessenorganisationen. Lehr- und Arbeitsbuch. München und Wien: Oldenbourg.
- Schmid, Walter** 2006: Zugehörigkeit und Differenz. Integriert ist, wer sich akzeptiert fühlt. *Terra Cognita*. 9: S.14-17.
- Schöneberg, Ulrike** 1985: Participation in Ethnic Associations. The Case of Immigrants in West Germany. *International Migration Review* 19 (3): S. 416-437.
- Schrover, Marlou und Floris Vermeulen** 2005: Immigrant Organisations. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 31 (5): S. 823-832.
- Simmel, Georg** 1968 [1908]: Der Streit. In: Simmel, Georg: Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. Berlin: Duncker & Humblot. S.186-255.
- Sökefeld, Martin** 2005: Integration und transnationale Orientierung. Alevitische Vereine in Deutschland. In: Weiss, Karin und Dietrich Thänhardt (Hrsg.): SelbstHilfe. Wie Migrierten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen. Freiburg i.B.: Lambertus. S. 47-68.
- Soom Ammann, Eva** 2006: MigriertInnenorganisationen: Partizipation oder Selbstabschluss? In: Stienen, Angela (Hrsg.): Integrationsmaschine Stadt? Interkulturelle Beziehungsdynamiken am Beispiel von Bern. Bern: Haupt. S. 413-453.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu** 1994: Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe. Chicago: The University of Chicago Press.
- Stäheli, Urban** 2006: Zu Hause, aber nicht daheim. Akkulturationsverläufe bei Immigrierten aus Ungarn in der Schweiz. Zürich: Volkskundliches Seminar der Universität Zürich.
- Strauss, Anselm und Juliet Corbin** 1996: Grounded Theory. Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Weinheim: Beltz Psychologie Verlagsunion.
- Supper, Sylvia** 1999: Minderheiten und Identität in einer multikulturellen Gesellschaft. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Tarrow, Sidney G.** 1994: Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics. Cambridge etc.: Cambridge University Press.
- Taylor, Charles** 1993: Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung. Frankfurt a.M.: Fischer Verlag.

- Togebly, Lise** 2004: It depends...How Organisational Participation Affects Political Participation and Social Trust among Second-Generation Immigrants in Denmark. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 30 (3): S. 509-528.
- Vester, Michael** 2008: Die Krise der politischen Repräsentation aus der Sicht eines Wissenschaftlers. In: Horster, Detlef (Hrg.): Die Krise der politischen Repräsentation. Weilerswist: Velbrück. S. 59-83.
- Von Ah, Manuela** 1999: Binnenorientierung vs. Aussenorientierung? Die Integrationsausrichtung von MigriertInnenorganisationen in der Stadt Zürich. Lizentiatsarbeit am ethnologischen Seminar der Universität Zürich.
- Waldrauch, Harald und Karin Sohler** 2004: Migriertenorganisationen in der Grossstadt. Entstehung, Strukturen und Aktivitäten am Beispiel Wien. Frankfurt und New York: Campus.
- Weber, Dominik** 2007: Vereine von MigriertInnen und Migrierten. Eine Einführung in Tätigkeitsbereiche, Funktionen, Mitgliederstrukturen, institutionelle Netzwerke, Entstehungsbedingungen und Wirkungen von Migriertenvereinen. Unveröffentlichte Seminararbeit am Institut für Sozialanthropologie der Universität Bern.
- Weber, Dominik** 2009: „Demokratie ist kein Heimatverein“. Potenziale und Grenzen der politischen Partizipation von Migrierten über einen herkunftsheterogenen Dachverband von Migriertenvereinen. Lizentiatsarbeit am Institut für Sozialanthropologie der Universität Bern.
- Weil, Stephan** 2008: Zur Krise der politischen Repräsentation. In: Horster, Detlef (Hrg.): Die Krise der politischen Repräsentation. Weilerswist: Velbrück. S. 35-46.
- Weiss, Karin** 2005: Erfolg in der Nische. Die Vietnamesen in der DDR und in Ostdeutschland. In: Weiss, Karin und Dietrich Thänhardt (Hrsg.): SelbstHilfe. Wie Migrierten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen. Freiburg i.B.: Lambertus. S. 69-92.
- Weiss, Karin und Dietrich Thränhardt** 2005: Selbsthilfe, Netzwerke und soziales Kapital in der pluralistischen Gesellschaft. In: Weiss, Karin und Dietrich Thänhardt (Hrsg.): SelbstHilfe. Wie Migrierten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen. Freiburg i.B.: Lambertus. S. 8-44.
- Weissberg, Robert** 2005: The limits of civic activism. Some cautionary tales on the use of politics. New Brunswick (N.J.): Transaction Publishers.
- Wicker, Hans-Rudolf** 1996: Von der komplexen Kultur zur kulturellen Komplexität. In: Wicker, Hans-Rudolf, Alber, Jean-Luc, Bolzmann, Claudio, Fibbi, Rosita, Imhof, Kurt und Andreas Wimmer (Hrsg.): Das Fremde in der Gesellschaft. Migration, Ethnizität und Staat. Zürich: Seismo. S. 373-388.
- Wicker, Hans-Rudolf** 2000: Weder Assimilation noch Ausgrenzung. Die Integration fremdsprachlicher Jugendlicher. In: Schweizerisches Institut für Berufspädagogik (Hrsg.): In-

tegration oder Re-Integration? Fremdsprachige Lehrlinge und Lehrfrauen im Spannungsfeld zwischen Bleiben und Zurückkehren. Dokumentation zur Tagung vom 8./9. Dezember 2000. Zollikofen: Schweizerisches Institut für Berufspädagogik. S. 7-11.

Wicker, Hans-Rudolf 2002: Migration, Kultur und nationale Bindungen. Zum Wandel des Begriffs Kultur. *Terra Cognita*. 1: S. 28-33.

Wicker, Hans-Rudolf 2003: Einleitung. Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung. In: Wicker, Hans-Rudolf, Fibbi, Rosita und Werner Haug (Hrsg.): Migration und die Schweiz. Zürich: Seismo. S. 12-62.

Wiedemann, Claudia 2006: Politische Partizipation von Migrierten und Migriertinnen. In: Hoecker, Beate (Hg.): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung. Opladen: Barbara Budrich. S.261-286.

Wimmer, Andreas und **Nina Glick Schiller** 2002: Methodological Nationalism and beyond. Nation-State Building, Migration and the Social Sciences. *Global Networks* 2(4): 301-334.

Wimmer, Andreas 2003: Etablierte Ausländer und einheimische Aussenseiter. Soziale Kategorienbildungen und Beziehungsnetzwerke in drei Immigriertenquartieren. In: Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi und Werner Haug (Hrsg.): Migration und die Schweiz. Zürich: Seismo.

Wüst, Andreas M. 2007: Wahlverhalten und politische Repräsentation von Migrierten. In: Frech, Siegfried und Karl-Heinz Meier-Braun (Hrsg.): Die offene Gesellschaft. Zuwanderung und Integration. Schwalbach: Wochenschau Verlag.

Zottos, Eléonore 1999: Vivre à Genève. Perceptions, attentes et aspirations des associations de résidents d'origine étrangère. Recherche non publiée. Genève: CCSI-MondialContact et CERES.

7 Materialienverzeichnis:

Grosser Rat des Kantons St. Gallen 2000: Interkulturelles Zusammenleben. Bericht der Regierung vom 10./24. Oktober 2000.

Integrationskonzept der Stadt St. Gallen 2001. Zusammenfassung der Gemeinderatsvorlage vom 24. April 2001. St. Gallen.

Medienmitteilung aus dem Departement für Inneres und Militär vom 9. November 2001: Nachdenken über Integrationsprojekte.

[http://www.sg.ch/news/3/2001/11/836.Par.0101.DownloadListPar.0101.File.tmp/MM091101a\(1\).pdf](http://www.sg.ch/news/3/2001/11/836.Par.0101.DownloadListPar.0101.File.tmp/MM091101a(1).pdf) (Zugriff: 25.8.2008)

Diverse Protokolle und Aktennotizen, in die speziell für diese Forschung Einblick gewährt wurde.

8 Zeitungsartikel:

SDA 2008: Gönner finanzieren die Parteien. *Bieler Tagblatt* (8. Juli): 3.

9 Online-Quellen:

<http://www.statistik.sg.ch/> der Fachstelle für Statistik Kanton St. Gallen

<http://www.bfs.admin.ch> Bundesamt für Statistik

<http://www.stimme-sg.ch> Dachverband der Migriertenvereine St. Gallen

10 Rechtliche Grundlagen:

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
(Stand 1. Januar 2008)

Gemeindeordnung der Stadt St. Gallen vom 8. Februar 2004.

Kantonsverfassung St. Gallen vom 10. Juni 2001

Partizipationsreglement der Stadt St. Gallen vom 19. September 2006 (sRS 141.1).