

# Gut vernetzt, aber schwach verankert

Im Jahr 2000 hat sich der Kanton Luzern ein Integrationsleitbild gegeben. Seither ist bei der Vernetzung der Institutionen und Gruppen, die in der Integrationsförderung tätig sind, viel erreicht worden. In der Integrationsförderung sind viele Menschen – vor allem freiwillig – engagiert. Doch, so zeigt ein kritischer Rückblick, die strukturelle Verankerung der Integration Zugewanderter als Querschnittsthema ist noch nicht gelungen.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern erkannte im Herbst 1994, dass eine umfassende und koordinierte kantonale Ausländer- und Integrationspolitik fehlt. Zahlreiche Dienststellen nahmen sich im Rahmen ihrer Aufgaben der Migrationsbevölkerung aus jeweils unterschiedlicher Optik an. Die Migrationsbehörde, die Arbeitsmarktbehörde, der Bildungsbereich sowie der Gesundheits- und Sozialbereich stimmten ihre Arbeiten kaum aufeinander ab. Der Regierungsrat setzte sich deshalb als Legislativziel, eine Ausländerpolitik zu formulieren, welche die Integration der Zugewanderten in unserer Gesellschaft fördert. Im Jahre 1997 wurde die kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik geschaffen und beauftragt, in einem Leitbild die Grundsätze für eine kohärente Ausländer- und Integrationspolitik zu erarbeiten. Damit wählte der Luzerner Regierungsrat einen pragmatischen Weg. In den Städten Bern, Basel und Zürich wurde jeweils das ethnologische Institut der Universität mit der Vorbereitung des Integrationsleitbilds betraut, im Kanton Luzern war es eine ausserparlamentarische Expertenkommission. Die Mitglieder der Kommission waren Personen, die in ihrer Berufspraxis mit Migrationsfragen zu tun hatten: in verschiedenen Bereichen der kantonalen Verwaltung, in Gemeinden, Wirtschaft, Fachstellen und Kirchen tätige Personen sowie Migrantinnen und Migranten, die als Kommunikatoren wirken sollten. Dank dieser Zusammensetzung war das Leitbild breit abgestützt. Im Herbst 1998 ging der Entwurf in einer Vernehmlassung an 120 Adressaten bei Parteien, kantonalen Amtsstellen, Gemeinden, Kirchen, Migrantenorganisationen und Verbänden. Am 4. Januar 2000 wurde das Leitbild vom Regierungsrat verabschiedet. Zusätzlich zur ausführlichen Version auf Deutsch wurde eine Kurzfassung in Deutsch und weiteren zehn Sprachen erstellt und verbreitet.

## Das Integrationsverständnis des Leitbilds

Zum Integrationsverständnis des Leitbilds gehören die folgenden zentralen Elemente:

■ Differenziertes Hinschauen ist eine wichtige Voraussetzung, um zu wissen, wo die Integrationspolitik genau anzusetzen hat. Deswegen ist dem Leitbild ein Bericht über Herausforderungen und Chancen, die sich aus dem Zusammenleben mit Migrantinnen und Migranten ergeben, vorangestellt. Im Anhang werden zusätzlich statistische Angaben zur Migrationsbevölkerung geliefert.

■ Integration ist ein Prozess der gesamten Gesellschaft: *«Ziel ist das Zusammenwachsen unterschiedlicher Menschen und Bevölkerungsgruppen zu einer lebendigen Gesellschaft, die ihre zunehmende kulturelle Vielfalt nicht nur als Problem, sondern auch als neue Chance wahrzunehmen und Konflikte friedlich zu lösen vermag.»* (S. 20).

■ Voraussetzung für die Integration ist sowohl die Partizipation wie auch der eigene Beitrag an die Gestaltung der Gesellschaft: *«Alle sollen teilhaben dürfen an den lebenswichtigen geistigen und materiellen Ressourcen einer Gesellschaft, auch an den gesellschaftlichen und schliesslich staatlichen Entscheidungsprozessen. Alle sollen aber auch das ihnen Mögliche beitragen zur Stärkung und Erneuerung der gesellschaftlichen Ressourcen.»* (S. 21).

In zwölf Leitsätzen wird das komplexe Ziel des Integrationsprozesses in verschiedenen Lebensbereichen konkretisiert. An erster Stelle stehen «Kommunikation und Information». Und weil Kommunikation ohne gemeinsame Sprache nicht möglich ist, wird von den Fremdsprachigen der Erwerb der örtlichen Landessprache erwartet. Umgekehrt wird gefordert, dass sich Einheimische, wenn nötig, mit Zugewanderten auf Hochdeutsch unterhalten. Der Regierungsrat will darüber hinaus mit einer aktiven Informations- und Kommunikationspolitik das gegenseitige Verständnis wecken. Dazu sollen alle aktiven Kräfte – besonders auch aus der Migrationsbevölkerung – einbezogen werden. Die weiteren Leitsätze sprechen gesellschaftliche Instanzen und Themen an, in denen sich der Integrationsprozess abspielt: Arbeitswelt, Schule und Ausbildung, Einbürgerung, Mitsprache und Mitverantwortung, Religion und Sicherheit.

Gestützt auf das Leitbild wurde die Koordinationsstelle für Ausländerfragen und Integrationspolitik mit dem kantonalen Integrationsbeauftragten auf den 1. Januar 2001 geschaffen. Die Aufgaben des Integrationsbeauftragten basieren auf der Erkenntnis, dass auf kantonaler Ebene der grösste Handlungsbedarf in der Koordination der verschiedenen Initiativen, Akteure und Angebote liegt. Da Integration nach dem Verständnis des Leitbilds vor

allem auch Partizipation bedeutet, gab der Integrationsbeauftragte eine Untersuchung in Auftrag, wie die Beteiligung der Migrationsbevölkerung am gesellschaftlichen und politischen Leben im Kanton Luzern aussieht und wie sie verbessert werden könnte. Diese Untersuchung hat Raphaela Nigg im Rahmen einer Lizentiatsarbeit am Institut für Ethnologie der Universität Bern erstellt.

## Vernetzung und Projekte als Erfolge

Zwei Schienen haben sich für die Umsetzung des Leitbilds als besonders nützlich erwiesen. Zum einen das Projekt Internetz, das vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) ursprünglich als Projekt der Gesundheitsförderung lanciert, auch im Kanton Luzern durchgeführt wurde. Im Internetz Luzern arbeiteten interessierte Fachstellen wie FABIA (Fachstelle für die Beratung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern), Caritas Luzern, Fachstelle für Suchtprävention, ECAP Zentralschweiz und das Projekt Migration und Gesundheit (BAG) zusammen. Seit 1998 werden Vernetzungs- und Informationsveranstaltungen («Plattformen») durchgeführt. Die «Plattform Internetz» im Sommer 2000 wurde zusammen mit der kantonalen Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik organisiert und diente der Bekanntmachung des kantonalen Leitbilds. Die Zusammenarbeit der Fachstellen wurde nach Abschluss des Projekts Internetz von der kantonalen Koordinationsstelle in der «Fachgruppe Integration» weitergeführt. Weil mit der Koordinationsstelle mehr Ressourcen zur Verfügung standen, konnten nicht nur die Plattformen weitergeführt werden, es wurde auch die Idee eines Mitteilungsblattes realisiert. Seit 2001 erscheint das Mitteilungsblatt «Blickpunkt Integration» zwei- bis dreimal jährlich. Jede Nummer beleuchtet ein integrationspolitisches Thema.

Die zweite Schiene, welche der Umsetzung des Leitbilds gedient hat, ist das Integrationsförderungsprogramm des Bundes. Gleichzeitig mit der kantonalen Koordinationsstelle setzte das erste Schwerpunktprogramm des Bundes für die Integrationsförderung ein. Im Luzerner Leitbild wurde zwar die finanzielle Unterstützung von Integrationsprojekten in Aussicht gestellt, doch fehlten die Rahmenbedingungen und Förderkriterien. Die kantonale Integrationsförderung hat sich seit Beginn an der Prioritätenordnung des Bundes orientiert. Die Projektträgerschaften können beim Kanton mit dem gleichen Formular und zu den gleichen Fristen wie beim Bund ihre Eingaben machen. Seit 2002 hat der Kanton ein Budget für Integrationsprojekte. Im Jahre 2006 werden ungefähr 40 Projekte mit 185 000 Franken unterstützt. Die Integrationsförderung des Bundes hat im Kanton Luzern viele Projekte ermöglicht, die sonst mangels Ressourcen nicht zustande gekommen wären. Luzern hat immer einen der Spitzenplätze in der Projektunterstützung des Bundes eingenommen.

## Ambivalente Haltung in der Politik

Aufgrund einer Motion wurde das Integrationsleitbild der Regierung im Frühling 2002 im Kantonsparlament als Planungsbericht behandelt. Dadurch erfolgte eine eingehende politische Diskussion. In vier ständigen Kommissionen des Grossen Rates wurde das Leitbild besprochen und im Plenum während insgesamt zehn Stunden diskutiert. Das Parlament hat zu einem Planungsbericht keine Entscheidungsbefugnis, sondern kann ihn nur zur Kenntnis nehmen – entweder in zustimmendem Sinn oder in ablehnendem Sinn, oder auch ohne Wertung. Die Mehrheit des Parlaments hat das Leitbild neutral zur Kenntnis genommen. Das zeigt die oft spürbare politische Ambivalenz gegenüber dem gesellschaftlichen Integrationsprozess der Zugewanderten. Eine klar formulierte, entschiedene Haltung zu einer kantonalen Integrationspolitik fehlte. Der Rat verlor sich in kontroversen Einzelfragen. Es wurde die Forderung formuliert, dass die Zugewanderten mehr für ihre Integration tun sollten. Andererseits wurde aber wenig überlegt, wie die Rahmenbedingungen dafür verbessert werden könnten.

Die Debatte hatte aber auch positive Seiten. Das Parlament setzte sich intensiv mit dem Thema der Integration auseinander. Integration als politisches Ziel wurde von keiner Seite bestritten. Die bestehenden und im Aufbau begriffenen Integrationsmassnahmen – die kantonale Koordinationsstelle für Integration oder die Projektförderung – wurden nicht in Frage gestellt. Es war im Grossen Rat auch unbestritten, dass Integrationsarbeit nicht ohne staatliche Beiträge auskommt. Dadurch wurden die Initiativen an der Basis politisch nicht gebremst.

### Integration ist noch kein Querschnittsthema

Die kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik hat die Aufgabe, den Umsetzungsprozess des Leitbildes im Kanton Luzern zu begleiten. Nach sechs Jahren hat sie diesen Sommer eine Standortbestimmung vorgenommen. In den im Leitbild angesprochenen Hauptbereichen kam die Kommission zu folgenden Ergebnissen:

■ In der Vernetzung von Institutionen und Gruppen wurde viel erreicht.

■ Durch die Integrationsförderung wurden zahlreiche Personen, vor allem auch Freiwillige, angesprochen und in ihrem Bemühen um Integration unterstützt.

■ In vielen Schlüsselbereichen, wie Arbeitswelt, Schule und Ausbildung, wurde relativ wenig umgesetzt. Es besteht im Gegenteil die Befürchtung, dass aufgrund des Spardrucks eher mit Rückschritten zu rechnen ist. Es ist auch nicht gelungen, die Wirtschaft vermehrt in die Integrationsförderung einzubeziehen.

■ Beim Thema Mitsprache, Mitverantwortung und Einbürgerung ist eine ambivalente Entwicklung festzustellen: Einerseits haben Parlament und Volk vor zwei Jahren zwei Initiativen zum Bürgerrecht, welche Kommissionen, bzw. Gemeinderäte als für die Einbürgerung entscheidende Gremien verpflichtend erklären und ein Beschwerderecht einführen wollten, abgelehnt. Auch die eidgenössischen Abstimmungen zur erleichterten Einbürgerung wurden von den Stimmberechtigten verworfen. Auf der kommunalen Ebene führen andererseits mehr und mehr Gemeinden Bürgerrechtskommissionen ein, welche über die Einbürgerungsgesuche befinden (inzwischen sind es zwölf Gemeinden, in denen rund ein Drittel der Kantonsbevölkerung wohnt). Der Regierungsrat hat am Leitsatz festgehalten, dass die Gemeinden das Stimm- und Wahlrecht für dauernd in der Schweiz lebende Ausländerinnen und Ausländer einführen können. Obwohl der Vorschlag in der Vernehmlassung zur Totalrevision der Kantonsverfassung mehrheitlich abgelehnt worden war, hat ihn der Regierungsrat als Variante in der Botschaft an das Parlament belassen.

Die Evaluation der Umsetzung des Leitbildes führt zum Erkenntnis, dass es noch nicht gelungen ist, die Integration Zugewandelter wirklich als Querschnittsthema in Politik und Gesellschaft zu verankern. In der kantonalen Verwaltung wurde eine Interdepartementale Steuergruppe Integration mit einer Vertretung aus jedem Departement unter der Moderation des Integrationsbeauftragten eingerichtet. Sie soll die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung zu Themen der Integration erleichtern. Doch es braucht Zeit, bis die Vertretungen in ihren Departementen in dieser Aufgabe wahrgenommen und respektiert werden. Auch die öffentliche Wahrnehmung des Themas Integration konnte noch nicht verbessert werden. So werden zum Beispiel der Asyl- und der Migrationsbereich in der Öffentlichkeit nach wie vor vermischt.

### Neue Anregungen und Ansätze

Die kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik hat aus der Standortbestimmung erste Schlüsse gezogen: Sie will neue Anregungen geben, wie die Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe in den Bereichen, in denen der Kanton zuständig und tätig ist, besser verankert werden kann (vor allem bei der Bildung, bei Erwerbslosenprogrammen und im Bereich

84

Gesundheit). Sie will die Integration der Jugend in Freizeit, Bildung und Beruf als Querschnittsthema lancieren. Auch unabhängig von den direkt mit der Integration von Zugewanderten befassten kantonalen Instanzen ergeben sich gegenwärtig Möglichkeiten, die sich positiv auf die Integrationspolitik auswirken können. Im Sommer 2006 ist ein Bericht des kantonalen Amtes für Statistik und des kantonalen Sozialamts zur sozialen Lage der Luzerner Bevölkerung erschienen. In dieser Untersuchung sind auch viele Daten über die Situation der Migrationsbevölkerung zusammengestellt und aufbereitet. Dies ermöglicht sozialpolitische Schlüsse, die zu einer breit abgestützten Integrationspolitik führen könnten.

Im Rahmen eines Reformpakets der kantonalen Verwaltung wird zudem geprüft, verschiedene gesellschaftspolitische «Kleinstellen» der Verwaltung, wie das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, die kantonale Jugendförderung, die Stelle für Familienfragen und die Koordinationsstelle für Ausländerfragen und Integrationspolitik, in einer «Fachstelle Gesellschaftsfragen» zusammenzufassen. Dadurch würden neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit entstehen, die das Thema der Integration von Zugewanderten in einer neuen Weise in das kantonale Handeln einbringen könnten.

In der Umsetzung des Leitbilds ist noch viel zu tun. Es bleibt eine Herausforderung, im engen Handlungsspielraum des staatlichen Handelns, der durch die knappen finanziellen Mittel und oft auch durch mangelnden politischen Willen begrenzt ist, das Beste herauszuholen.

#### Bibliographie

- Amt für Statistik Luzern, Kantonales Sozialamt Luzern (Hg.), 2006, Sozialbericht des Kantons Luzern. Die soziale Lage der Luzerner Bevölkerung. Luzern: Amt für Statistik des Kantons Luzern.
- Bericht und Leitbild des Regierungsrates für die Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Luzern vom 4. Januar 2000.
- Nigg, Raphaela, 2003, Partizipation der MigrantInnen in Luzern. Erstellt im Auftrag der Koordinationsstelle für Ausländerfragen und Integrationspolitik des Kantons Luzern. Bern: Institut für Ethnologie.

## **Integrazione: non ancora un compito pluridisciplinare**

***Nel 2000 il Canton Lucerna si è dotato di linee direttive in materia d'integrazione. Fondandosi su quest'ultime è stato istituito un servizio di coordinazione in materia di stranieri e di politica d'integrazione nonché la figura del Delegato cantonale per l'integrazione. Grazie ai contatti tra i servizi specializzati e le cerchie interessate è stato possibile fare diversi passi avanti. Il Canton Lucerna si è anche attivato nell'ambito del promovimento di progetti riguardanti l'integrazione; ogni anno circa 40 progetti vengono sostenuti finanziariamente grazie a 185 000 franchi previsti a tal fine nel preventivo cantonale. In retrospettiva occorre tuttavia dire che non è stato ancora possibile far accettare dalla politica e dalla società l'integrazione degli immigrati come un reale compito pluridisciplinare. Troppo sovente la volontà politica di fornire condizioni quadro idonee al settore dell'integrazione è ambivalente. Nell'amministrazione cantonale è stato istituito un gruppo di direzione interdipartimentale «Integrazione» composto da un rappresentante di ogni dipartimento e coordinato dal Delegato cantonale per l'integrazione. Scopo di questo gruppo è facilitare la collaborazione all'interno dell'amministrazione a proposito di temi che riguardano l'integrazione.***