

# Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung in der Zentralschweiz

Silvia Schönenberger und Nicole Wichmann

Neuchâtel, Juni 2011

Mandant: Zentralschweizer Fachgruppe Integration

# Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Auftrag	4
1.3	Begriffsklärung	4
1.4	Methodisches Vorgehen und Struktur der Studie	7
2	Bestandsaufnahme in der Zentralschweiz	9
2.1	Gesetzliche und strategische Grundlagen	9
2.2	Bestehende Strukturen, Angebote und Massnahmen	14
2.2.1	Staatliche Institutionen	14
2.2.2	Beratung und Vermittlung	15
2.2.3	Information, Sensibilisierung und Prävention	20
2.2.4	Öffnung der Institutionen	25
3	Brennpunkte und Handlungsbedarf beim Schutz vor Diskriminierung	32
3.1	Monitoring von ethnisch-kultureller Diskriminierung	33
3.2	Brennpunkte von Diskriminierung in verschiedenen Lebensbereichen	34
3.3	Einschätzungen zum Handlungsbedarf nach Handlungsfeldern	40
3.3.1	Gesetzlicher Rahmen	40
3.3.2	Staatliche Institutionen	41
3.3.3	Beratung und Vermittlung	41
3.3.4	Information, Sensibilisierung und Prävention	42
3.3.5	Öffnung der Institutionen	43
4	Handlungsoptionen	45
4.1	Politikformulierung	45
4.2	Monitoring und Dokumentation von Diskriminierungsfällen	50
4.3	Beratungs- und Vermittlungsangebote	52
4.4	Information, Sensibilisierung und Prävention	60
4.5	Öffnung von Institutionen	65
4.6	Umsetzungscontrolling und Qualitätssicherung	71
5	Schlussbemerkungen	71
6	Bibliographie	77
	Anhang I	83
	Anhang II	84
	Anhang III	85

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

In der Schweiz setzt sich gegenwärtig die Erkenntnis durch, dass der Schutz vor Diskriminierung eine wichtige Voraussetzung für die Herstellung von Chancengleichheit und für eine erfolgreiche Integration von Zugewanderten ist. Im europäischen Vergleich liegt die Schweiz hinsichtlich Diskriminierungsbekämpfung zwar noch immer deutlich hinter anderen Ländern zurück (Huddleston et al. 2011; Naguib 2011; Niessen et al. 2008).<sup>1</sup> Indessen scheint sich auch in der schweizerischen Integrationspolitik allmählich ein Wandel abzuzeichnen.

Das Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (AuG) verpflichtet den Bund, die Kantone und Gemeinden, für günstige Rahmenbedingungen bezüglich der Chancengleichheit und der Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben zu sorgen (Art. 53 Absatz 2 AuG). Die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern hält fest, dass das „Ziel der Integration [...] die chancengleiche Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer an der schweizerischen Gesellschaft“ ist (Art. 2 Absatz 1 VInt). Damit ist die gesetzliche Grundlage für die – wenn auch nicht explizite – Verankerung der Antidiskriminierung in der Integrationspolitik geschaffen.

Der Bericht der Tripartiten Agglomerationskonferenz zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik (TAK 2009) erklärt den Schutz vor Diskriminierung und Ausgrenzung zum integralen Bestandteil der Integrationspolitik. Infolge der parlamentarischen Motionen Schiesser (06.34452) und der SP-Fraktion (06.37653) hat der Bundesrat die Integrationspolitik des Bundes überprüfen lassen. Am 5. März 2010 hat er den *Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes* – den so genannten Bericht Schiesser – gutgeheissen (Bundesrat 2010). Dieser kommt zum Schluss, dass die Integrationspolitik des Bundes in verschiedenen Bereichen vertieft und verbessert werden muss, was insbesondere auch den Bereich der Diskriminierungsbekämpfung betrifft.<sup>2</sup> Dabei sieht der Bundesrat nicht in der Schaffung von neuen Bestimmungen Handlungsbedarf, sondern in der Durchsetzung des geltenden Rechts sowie in der breiten Verankerung des Diskriminierungsverbots. Konkret fordert er, dass das geltende Recht bekannter gemacht wird und sowohl die potentiellen Opfer von Diskriminierung als auch die Gesellschaft generell für die Thematik sensibilisiert werden. Der Informationsauftrag gemäss Art. 56 des AuG sei dahingehend auszuweiten, den Diskriminierungsschutz zu thematisieren. Die Fachstellen Integration sollen Betroffenen kompetente Beratung zum rechtlichen Diskriminierungsschutz und dem Verfahren anbieten oder vermitteln können sowie die notwendigen Mittel erhalten, um Sensibilisierung und Prävention (allenfalls über Dritte) zu för-

---

<sup>1</sup> In der Europäischen Union haben sich die Antidiskriminierungspolitiken seit 2000 massgeblich entwickelt, was in den entsprechenden Gesetzgebungen der meisten Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt. Die EU-Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsansatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft sowie die Richtlinie 2000/78/EG für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf setzten das Prinzip der Gleichbehandlung prominent auf die Agenda der nationalen Gesetzgeber (siehe mehr dazu in Bell et al. 2007; Guiraudon 2009).

<sup>2</sup> Auf Seite 3 des Bericht steht diesbezüglich: „Der Bundesrat stellt fest, dass eine Integrationsförderung, die darauf zielt, Migrantinnen und Migranten in ihrer Eigenverantwortung und der Entwicklung ihrer Fähigkeiten zu unterstützen, mit einer Politik gegen Diskriminierungen einhergehen muss.“

dem (Bundesrat 2010: 48). Ein entsprechender Beratungs- und Sensibilisierungsauftrag soll in die kantonalen Integrationsprogramme aufgenommen werden. Gemäss einem Rundschreiben des Bundesamtes für Migration haben die kantonalen Integrationsprogramme ab 2014 im Pfeiler 1 zu Information und Beratung nebst Erstinformation und der Etablierung von Kompetenzzentren Integration neu auch den Schutz vor Diskriminierung einzuschliessen.<sup>3</sup>

Vor diesem Hintergrund hat sich die Zentralschweizer Fachgruppe Integration (ZFI) – eine Fachgruppe der Zentralschweizer Regierungskonferenz mit Vertretenden der sechs Kantone (ZRK) – zusammengetan, um im Rahmen der *Entwicklung kantonaler Integrationsprogramme und begleitenden Massnahmen* (EKIM) Konzepte zum Schutz vor Diskriminierung zuhanden des Bundesamtes für Migration zu erarbeiten.<sup>4</sup>

## 1.2 Auftrag

Im Rahmen dieser Konzept- und Strategieerarbeitung der Kantone zum Schutz vor Diskriminierung hat die ZFI das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) der Universität Neuchâtel im Januar 2011 mit einer Studie beauftragt. Mittels einer Bestandsaufnahme der bereits vorhandenen Strukturen, Angebote und Massnahmen im Bereich Diskriminierungsschutz in den sechs Kantonen sowie einer Abklärung des Handlungsbedarfs sollen die nötigen Grundlagen erarbeitet werden. Unter Berücksichtigung von Erfahrungen und *good practices* aus der gesamten Schweiz sollen schliesslich verschiedene Handlungsoptionen aufgezeigt werden, wie die Zentralschweizer Kantone den Schutz vor Diskriminierung in den drei Bereichen (1) Beratung und Vermittlung, (2) Information, Sensibilisierung und Prävention und (3) Öffnung der Institutionen künftig vorantreiben können.

Die Auswahl dieser drei Handlungsbereiche beruht auf den Vorgaben des Bundes, erweitert doch der Bericht Schiesser den Informationsauftrag von Bund, Kantonen und Gemeinden (Art. 56 AuG) auf die Sensibilisierung und Information betreffend Diskriminierungsschutz. Zudem sollen Beratungsstellen sowie niederschwellige Streitbeilegungsmechanismen designiert, sowie Strukturen und Prozesse, die indirekt diskriminierend wirken, abgebaut werden (Bundesrat 2010: 48). Ausgehend von diesen Vorgaben hat die Eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) Eckwerte für diese drei Arbeitsbereiche erarbeitet.<sup>5</sup>

## 1.3 Begriffsklärung

Es scheint uns an dieser Stelle angebracht, die zentralen Begrifflichkeiten der vorliegenden Studie zu definieren, ohne jedoch auf eine vertiefte konzeptuelle Diskussion eingehen zu wollen. Für die Praxis raten wir, eine ***kontext- und adressatabhängige*** Sprachregelung zu verwenden: Während die explizite Benennung von Diskriminierung oder Rassismus in

---

<sup>3</sup> Rundschreiben des Bundesamtes für Migration vom 24. November 2010: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/foerderung2012/20101124-rs-integrfoerderung2012-d.pdf> (04.02.2011).

<sup>4</sup> Siehe dazu die Ausschreibung: <http://www.schweizerpass.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/ausschreibungen/ekim-ausschreibung-d.pdf> (08.12.2010).

<sup>5</sup> Siehe dazu das Dokument „Spezifische Integrationsförderung des Bundes – Schutz vor Diskriminierung (Version 2)“ erstellt von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung.

gewissen Fällen zu empfehlen ist, kann in anderen der Gebrauch von positiv besetzten Begrifflichkeiten wie Chancengleichheit und Gleichstellung zielführender sein.

Allgemein lässt sich **Diskriminierung** nach Kälin als eine „qualifizierte Art von Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen beschreiben, welche eine Benachteiligung eines Menschen zum Ziel oder zur Folge hat, die als Herabwürdigung einzustufen ist, weil sie an einem Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht“ (Kälin 2000: 87). In der vorliegenden Studie verstehen wir Diskriminierung als **ungerechtfertigte, benachteiligende Ungleichbehandlung** von Personen.

Die Schweizerischen Bundesverfassung verbietet Diskriminierung aufgrund der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung (Artikel 8 Absatz 2). Da sämtliche Institutionen mit staatlichen Aufgaben an die Grundrechte gebunden und verpflichtet sind, zu deren Verwirklichung beizutragen, ist das Diskriminierungsverbot auch bei der Anwendung privatrechtlicher Normen durch Behörden und Gerichte zu beachten. Der Staat ist aufgrund des **verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots** verpflichtet, staatliche Diskriminierung zu unterlassen (Unterlassungspflichten), die Menschen vor privater Diskriminierung zu schützen (Schutzpflichten) sowie strukturelle Diskriminierung abzubauen (Gewährleistungspflichten).

Im Zentrum der vorliegenden Studie steht die **Diskriminierung gegenüber Menschen mit Migrationshintergrund**, da die kantonalen Integrationsprogramme (EKIM) im Rahmen des gesetzlich geregelten Integrationsauftrags (basierend auf dem AuG und dessen Verordnung) konzipiert werden.<sup>6</sup> Wenngleich die Beschränkung auf eine spezifische Dimension von Diskriminierung (in diesem Fall die Herkunft) insofern problematisch ist, als dass in Wirklichkeit oft verschiedene Attribute bei diskriminierenden Handlungen wirken, soll der Fokus gemäss Auftrag auf Diskriminierung im Kontext von Migration und Integration liegen.<sup>7</sup>

Die Begriffe „rassistische Diskriminierung“, „Rassendiskriminierung“ und „ethnisch-kulturelle Diskriminierung“ werden im Alltag häufig synonym verwendet. Der Begriff „rassistische Diskriminierung“ lehnt sich an den juristisch korrekten Fachausdruck der „Rassendiskriminierung“ an, der von der im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) dargelegten Definition ausgeht.<sup>8</sup> **Ethnisch-kulturelle Diskriminierung** ist hingegen ein neuerer Begriff, der im gleichen Sinne

---

<sup>6</sup> Die gesetzlichen Vorgaben zum Diskriminierungsschutz beschränken sich allerdings nicht auf Diskriminierung wegen Herkunft, der ethnischen und religiösen Zugehörigkeit. Bund und Kantone sind verpflichtet, den besonderen Anliegen von Frauen, Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen (Art. 53 Abs. 4 AuG).

<sup>7</sup> Die Fokussierung auf eine einzelne Kategorie von Diskriminierungsgründen kann strategisch dann sinnvoll sein, wenn es darum geht, eine spezifische Problematik auf die politische Agenda zu setzen. Die Theoretikerin der *Subaltern Studies* Spivak spricht in diesem Zusammenhang von „strategischer Essenzialisierung“ (Baer et al. 2010: 18).

<sup>8</sup> Das Übereinkommen versteht gemäss Art. 1 unter Rassendiskriminierung „jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhenden Unterscheidung, Ausschliessung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Geniessen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird.“

wie Rassendiskriminierung verwendet wird. Er sucht jedoch den Widerspruch zu umgehen, dass „Rassendiskriminierung“ etwas voraussetzt, was gleichzeitig negiert wird, nämlich die Existenz von „Rassen“ im biologischen Sinne. Wenngleich sich in der Alltagssprache der Begriff der ethnisch-kulturellen Diskriminierung bisher noch nicht durchgesetzt hat, scheint es uns angebracht, diesen Begriff zu verwenden (vgl. dazu Naguib *forthcoming*: 40ff). Ethnisch-kulturelle Diskriminierung liegt dann vor, wenn eine Ungleichbehandlung oder Gleichbehandlung dazu führt, dass Menschen aufgrund der Rasse, Religion, Sprache, ethnischen oder nationalen Herkunft ohne Rechtfertigung benachteiligt, ungerecht oder intolerant behandelt, gedemütigt, beleidigt, bedroht oder an Leib und Leben gefährdet werden (Kälin und Caroni 1999). Dabei ist nicht relevant, aus welcher Geisteshaltung heraus, ob bewusst oder unbewusst, diskriminiert wird; allein das Resultat ist entscheidend.

Diskriminierung kann sich direkt oder indirekt manifestieren: **direkte Diskriminierung** liegt dann vor, wenn in einer vergleichbaren Situation eine Person aufgrund ihrer Herkunft oder anderer Merkmale ungleich behandelt wird. Auch bei Verhaltensweisen, welche die Würde der betroffenen Personen verletzen, handelt es sich um direkte Diskriminierung. Von **indirekter Diskriminierung** – der subtileren Form der Diskriminierung – ist dann die Rede, wenn Angehörige bestimmter Minderheitsgruppen durch scheinbar neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren benachteiligt werden. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn Stellenanzeigen Voraussetzungen umfassen, die für die Ausübung der betreffenden Tätigkeit gar nicht erforderlich sind, gewisse Personengruppen aber von vornherein ausschliessen (Rieder 1999).

Heute setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass sich Diskriminierung in der Regel nicht eindimensional auf ein bestimmtes Merkmal reduzieren lässt. Erfahrungen aus der Beratungspraxis zeigen deutlich, dass sich Diskriminierungen selten auf eine einzige Diskriminierungsdimension beziehen.<sup>9</sup> Die Begriffe der **Mehrfachdiskriminierung**<sup>10</sup> oder auch **mehrdimensionalen Diskriminierung** beziehen sich auf die Diskriminierung einer Person, welche aufgrund mehrerer Merkmale – bzw. Kategorisierungen – zustande kommt. Solche Kategorisierungen können z.B. das Geschlecht, die Hautfarbe, die soziale Situation, die Religionszugehörigkeit, die sexuelle Ausrichtung oder eine Behinderung betreffen (siehe dazu Baer et al. 2010: 10ff). Diese Mehrdimensionalität ist bei der künftigen Ausgestaltung des Angebots (insbesondere der Beratung) unbedingt zu berücksichtigen.

Schliesslich ist im Kontext unserer Untersuchung die Unterscheidung zwischen **strukturellen oder institutionellen Diskriminierungen** einerseits und **interpersonellen Diskriminierungen** andererseits relevant. Strukturelle und institutionelle Diskriminierungen verweisen auf eine systeminhärente Benachteiligung bestimmter Gruppen und muss durch

---

<sup>9</sup> Siehe dazu den ersten Bericht der Antidiskriminierungsstelle Deutschlands an den Bundestag vom 21. Dezember 2010. Ein Fall von Mehrfachdiskriminierung liegt beispielsweise dann vor, wenn eine muslimische Frau bei der Stellensuche mit dem Argument abgewiesen wird, der Arbeitgeber wünsche keine weiblichen Beschäftigten ausländischer Herkunft. Die Bewerberin wird womöglich dreifach – als Frau, als Migrantin und wegen ihrer Religion – diskriminiert. Siehe dazu: [http://www.migration-info.de/mub\\_artikel.php?Id=110104](http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=110104), 16.04.2011.

<sup>10</sup> Geprägt wurde der Begriff der Mehrfachdiskriminierung durch die UNO-Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz im Jahr 2001 in Durban.

gezielte Interventionen bei den problematischen Strukturen oder Institutionen, in Prozessen, im gesetzlichen Rahmen, in Reglementen etc. angegangen werden.<sup>11</sup> Gegen die interpersonelle Diskriminierung kommen hingegen – je nach Situation – „weiche“ Sensibilisierungsmassnahmen oder rechtliche Interventionen zum Zuge (Naguib *forthcoming*).

Im Zusammenhang mit der **Öffnung von Institutionen** wird in der Integrationsförderung der Migrationsbevölkerung in der Regel der Begriff „transkulturelle Öffnung“ verwendet.<sup>12</sup> Um einen gleichwertigen Zugang zu staatlichen Stellen (Verwaltungen wie Regelstrukturen) zu gewährleisten, müssen diese ihre Leistungen und Aktivitäten so anpassen und ausrichten, dass sie den spezifischen oder zusätzlichen Bedürfnissen von Zugewanderten Rechnung tragen (TAK 2009:18; EKA 2005:59). Eine solche Öffnung umfasst idealerweise die gesamte Organisationsentwicklung der Institutionen und betrifft sämtliche Strukturen und Prozesse: von der Führung, zur Personalpolitik, über Kommunikation, Weiterbildung, bis hin zur Kundenorientierung. Transkulturelle Öffnung kann konkret bedeuten, dass die gesellschaftliche Vielfalt in der personellen Zusammensetzung einer Institution widerspiegelt wird, indem Mitarbeitende mit Migrationshintergrund rekrutiert werden und diese als „Türöffner“ für die Belegschaft dienen. Weiter kommt auch der Förderung von transkulturellen Kompetenzen der Angestellten durch Weiterbildung sowie der barrierefreien Informationsvermittlung und Dolmetschangeboten eine wichtige Rolle zu (Domenig 2004; Efionayi-Mäder 2010).

Unter **Mainstreaming** wird die weitgehend systematische Aufnahme des Konzepts von Antidiskriminierung und Chancengleichheit in sämtliche Bereiche von Politik, Gesetzgebung, Programm- und Konzeptgestaltung verstanden (siehe dazu Europäische Kommission 2007a). Es handelt sich um einen integrativen und ganzheitlichen Ansatz, der die Chancengleichheitsperspektive in allgemeine Denk- und Handlungsweisen integriert – also zum Allgemeingut oder Mainstream wird. Oder mit anderen Worten: „Die Chancengleichheitsperspektive fliesst als fester Bestandteil in die Planung, Umsetzung und Evaluation von Programmen und Massnahmen ein“ (Kaya und Efionayi-Mäder 2008: 11).

## 1.4 Methodisches Vorgehen und Struktur der Studie

Die vorliegende Untersuchung umfasst drei Teile. Der erste besteht aus einer **Bestandsaufnahme** in der Zentralschweiz, welche die politisch-rechtliche Ebene (gesetzliche und strategische Grundlagen), die institutionelle Ebene (die Rolle von staatlichen Institutionen im Integrationsbereich) und die Massnahmenebene umfasst, das heisst die Angebote in den drei Bereichen (1) Beratung und Vermittlung, (2) Information und Sensibilisierung und (3) Öffnung der Institutionen (→ **Kapitel 2**).

---

<sup>11</sup> Von „struktureller Diskriminierung“ wird oft gesprochen, um Ungleichheitslagen zu kennzeichnen, die sich gesellschaftlich verfestigt haben, also individuelle Erfahrungen bedingen, aber von individuellen Absichten usw. weitgehend unabhängig funktionieren. „Institutionelle Diskriminierung“ bezeichnet die direkte oder indirekte Benachteiligung durch Mechanismen, welche in die Organisationsstruktur gesellschaftlicher Institutionen eingelassen sind, und so ohne „böse Absicht einzelner“ Teilhabechancen ungleich verteilen“ (so z.B. im Bildungssystem, auf dem Arbeitsmarkt oder im Gesundheitswesen) (Supik in Baer et al. 2010).

<sup>12</sup> Der Begriff der *Transkulturalität* will den traditionellen Kulturbegriff, dem ein essentialistisches Verständnis von vermeintlich homogenen, von einander getrennten „Kulturen“ zugrunde liegt, überwinden. Die Betonung liegt damit auf dem grenzüberschreitenden, über das Kulturelle hinausgehenden Element, womit nicht mehr die Unterschiede zwischen Kulturen sondern das Verbindende und Gemeinsame im Zentrum stehen (siehe dazu Domenig 2007; Eicke und Zeugin 2007; Welsch 1999).

Nebst einer systematischen Internet- und Literaturrecherche und der Analyse von relevanten Grundlagedokumenten wurden teilstrukturierte *Einzelinterviews* mit kantonalen und kommunalen Integrationsverantwortlichen sowie weiteren Fachpersonen aus den Bereichen Integration, Migration, Asyl und aus Beratungsstellen geführt. Zudem wurden ausgewählte Behördenvertretende aus allen Kantonen sowie weitere zentrale Akteure, wie z.B. Vertretende der Gewerkschaften und des Mieterverbandes, befragt. Bei der Auswahl wurden einerseits Empfehlungen der fach- und ortskundigen InterviewpartnerInnen berücksichtigt (Schneeballprinzip), und andererseits wurden sämtliche Hinweise aus der Dokumentenrecherche verfolgt. Schliesslich wurde darauf geachtet, alle geographischen sowie thematischen Bereiche zu berücksichtigen. Insgesamt wurden in diesem Teil 28 Interviews mit Vertretenden aus der Zentralschweiz geführt (siehe dazu die Liste im Anhang I). Zusätzliche Abklärungen wurden per E-Mail oder telefonisch mit einzelnen Stellen durchgeführt.

Im Anschluss daran wurde der Horizont auf die gesamte Schweiz ausgeweitet und nach bewährten Beispielen von Angeboten und Organisationsformen gesucht, deren Erfahrungswerte für den Zentralschweizer Kontext interessant sein könnten. Mittels einer Internet- und Literaturrecherche sowie Interviews mit Expertinnen und Experten für Rassismus und Diskriminierung wurden beispielhafte Angebote bzw. Institutionen ausgewählt. Vertiefte Abklärungen mit den Verantwortlichen der betreffenden Institutionen lieferten schliesslich wichtige Inputs für die Erarbeitung und Illustration der Handlungsoptionen (→ **Kapitel 4**). Zu diesem Zweck wurden weitere 14 teilstrukturierte Interviews – *face-to-face* oder telefonisch – geführt.

Ein zweiter Teil besteht aus der *Abklärung der Brennpunkte und des Handlungsbedarfs* (→ **Kapitel 3**). Mittels eines Gruppeninterviews mit 8 Personen aus der Migrationsbevölkerung wurden die Brennpunkte und der Handlungsbedarf aus der Sicht der potentiell betroffenen Bevölkerungsgruppen eruiert. Dabei wurde darauf geachtet, eine möglichst heterogene Gruppe von Vertretenden von Migrant\*innenorganisationen, Vereinen und Kommissionen sowie Fachpersonen im Migrationsbereich aus verschiedenen Regionen zusammenzustellen, wohlwissend, dass diese Auswahl nicht repräsentativ ist. Daneben wurden auch die Fachpersonen nach ihrer Einschätzung betreffend Brennpunkte und Handlungsbedarf befragt. Schliesslich wurde unter Beizug der Literatur geprüft, ob diese empirischen Befunde von wissenschaftlichen Erkenntnissen zum Diskriminierungsvorkommen gestützt werden. Durch die Triangulation von verschiedenen Perspektiven wurden neuralgische Stellen in den unterschiedlichen Lebensbereichen und Handlungsfeldern dort identifiziert, wo Hindernisse für die Chancengleichheit bestehen bzw. wo Menschen aufgrund ihrer Herkunft diskriminiert werden.

Ausgehend von diesen Befunden werden in einem dritten Teil *Handlungsoptionen* erarbeitet, welche mögliche künftige Stossrichtungen des Diskriminierungsschutzes in der Zentralschweiz aufzeigen (→ **Kapitel 4**). Es wird dargelegt, welche Kriterien bei der Konzepterarbeitung der Kantone zu berücksichtigen sind, und die verschiedenen Modelle werden anhand von Beispielen aus der Schweiz illustriert. Der Fokus wird dabei primär auf die Massnahmenebene in den drei Handlungsbereichen gelegt. In den Schlussbemerkungen (→ **Kapitel 5**) werden zum einen die Resultate der Studie synthesenartig rekapituliert, und zum anderen das mögliche weitere Vorgehen und die Priorisierung von Politikmassnahmen diskutiert. Abschliessend wird auf die Frage der interkantonalen Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen eingegangen.

## 2 Bestandsaufnahme in der Zentralschweiz

### 2.1 Gesetzliche und strategische Grundlagen

#### Rechtliche Grundlagen

Die Schweiz kennt bekannterweise keine allgemeine *Antidiskriminierungsgesetzgebung*, wie dies in anderen europäischen Ländern der Fall ist. Der mangelnde rechtliche Diskriminierungsschutz wird vonseiten internationaler Organisationen, von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, diversen Juristinnen und Juristen wie auch von Fachleuten aus der Antidiskriminierungspraxis seit langem kritisiert (Caplazi und Naguib 2004; EKR 2007, 2010a; European Commission against Racism and Intolerance 2009; Huddleston et al. 2011; Naguib 2011).

Auf Bundesebene schliesst das verfassungsrechtlich verankerte Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) explizit Diskriminierung aufgrund der *Herkunft* und der *Rasse* ein, und seit 1995 besteht ein strafrechtliches Verbot der Rassendiskriminierung (Art. 261bis StG). Ein privatrechtliches und verwaltungsrechtliches Diskriminierungsverbot sowie eine spezifische Gesetzgebung zur Prävention und Sanktionierung staatlicher Diskriminierung fehlen jedoch gänzlich. Der UNO-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung (CERD), der UNO-Sonderberichterstatter für Rassismus sowie der Europarat formulierten wiederholt zahlreiche kritische Anregungen in Bezug auf einen Ausbau der Diskriminierungsbekämpfung in der Schweiz. Auch der TAK-Bericht von 2009 empfiehlt, die Einführung griffiger Regelungen zum Schutz vor Diskriminierung im Privatrecht zu überprüfen (TAK 2009: 32).

Die *Kantonsverfassungen* der Kantone Nidwalden (Art. 2) und Uri (Art. 11) umfassen als bisher einzige Schweizer Kantone sowohl ein Gleichbehandlungsgebot sowie ein allgemeines Diskriminierungsverbot. Der Art. 2 zu Rechtsgleichheit der Nidwaldner Kantonsverfassung<sup>13</sup> besagt Folgendes: „Alle Menschen sind vor dem Gesetze gleich“ (Abs. 1); „Niemand darf wegen seines Geschlechts, seiner Herkunft, seiner Sprache, seiner Rasse, seiner sozialen Stellung, seiner weltanschaulichen, politischen oder religiösen Überzeugung benachteiligt oder bevorzugt werden“ (Abs. 2); „Kanton und Gemeinden fördern die tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau“ (Abs. 3). Der Artikel zur Rechtsgleichheit der Kantonsverfassung Uri (vom 28. Oktober 1984) entspricht sinngemäss den ersten beiden Absätzen der Verfassung Nidwaldens. Die Kantone Zug und Schwyz haben lediglich ein Gleichbehandlungsgebot in der Verfassung verankert, während die Kantone Luzern und Obwalden keine der beiden Dimensionen explizit benennen. Mit der Totalrevision der Schwyzer Kantonsverfassung wurde am 15. Mai 2011 ein Artikel betreffend Zusammenleben angenommen, der festhält: „Der Staat fördert das Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungs- und Altersgruppen“ (Art. 14 Abs. 1) und „Er unterstützt neu zugezogene Einwohnerinnen und Einwohner in ihren Bemühungen um Integration“ (Abs. 2).

Kantonale gesetzliche Bestimmungen im Bereich Migration und Integration wären ein weiteres Instrument, um den Diskriminierungsschutz zu verankern. Bisher hat jedoch einzig der Kanton Schwyz (2008) ein eigenes *Migrationsgesetz* erlassen. Die Kantone Lu-

---

<sup>13</sup> Dieser Artikel wurde im Rahmen der Verfassungsrevision des Kantons Nidwalden in einer Volksabstimmung am 22. September 1996 angenommen.

zern (2009) und Nidwalden (2008) haben ein kantonales *Einführungsgesetz* zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (AuG) sowie zum Asylgesetz (AsylG) mit entsprechenden Verordnungen verabschiedet. Des Weiteren besteht im Kanton Uri seit 2007 ein Reglement zum AuG, und der Kanton Obwalden hat Ende 2007 eine Vollziehungsverordnung zum AuG und AsylG verabschiedet. Eine Antidiskriminierungsbestimmung wurde in keine dieser Grundlagen aufgenommen.

Im Kanton Zug ist derzeit ein *kantonales Integrationsgesetz* – das erste in der Zentralschweiz – in Bearbeitung, dessen Vernehmlassungsfrist Ende März 2011 abgelaufen ist. In der Vernehmlassungsvorlage vom 14. Dezember 2010 (Bericht und Antrag des Regierungsrates, Ergebnis der 1. Lesung)<sup>14</sup> werden die Bereiche Chancengleichheit und Schutz vor Diskriminierung zwar explizit als wichtige Faktoren für den sozialen Zusammenhalt erläutert (S.13), fanden schliesslich aber keinen Eingang in den Gesetzesentwurf.<sup>15</sup>

Zusammenfassend ist zu bemerken, dass das Verbot von oder der Schutz vor Diskriminierung in keiner der erwähnten gesetzlichen Grundlagen explizit erwähnt wird. Dass die gesetzliche Verankerung einer Antidiskriminierungsklausel auch in anderen Schweizer Kantonen umstritten ist, zeigt beispielsweise die aktuelle Vernehmlassung zum Integrationsgesetz des Kantons Bern.<sup>16</sup> Die Kantone Basel-Landschaft (Art. 1) und Basel-Stadt (Art. 4) haben beide den Schutz vor Diskriminierung in ihren Integrationsgesetzen (2008) verankert.

### **Strategisch-politische Grundlagen**

Auf einer tieferen Ebene – da nicht rechtlich bindend – kann der Schutz vor Diskriminierung in den strategischen Grundlagepapieren kantonaler oder kommunaler Integrationspolitiken aufgenommen werden. Dies kann beispielsweise in Form eines regierungsrätlichen Berichts, eines Konzeptes, Leitbildes oder eines Strategieplans erfolgen. Die Entwicklung integrationspolitischer Grundlagen hat erst in den späten Neunzigerjahren in den Schweizer Städten ihren Anlauf genommen (D'Amato und Gerber 2005; Sancar-Flückiger 1999). Pionierin in Sachen Integrationspolitik in der Zentralschweiz ist die Stadt Luzern; in anderen Gemeinden sind entsprechende Prozesse derzeit im Gange. In der Folge werden die bestehenden integrationspolitischen Grundlagen auf die Erwähnung von Antidiskriminierung durchleuchtet und allfällige Lücken aufgezeigt.

Im *Kanton Luzern* hat der Regierungsrat bereits im Jahr 2000 ein Leitbild zur Ausländer- und Integrationspolitik verabschiedet, welches in Deutsch und zehn weiteren Sprachen erschienen ist.<sup>17</sup> Darin findet zwar Schutz vor Diskriminierung oder die Förderung von Chancengleichheit im Allgemeinen keine Erwähnung, doch befasst sich ein Absatz mit dem chancengleichen Zugang zur Arbeitswelt. Weiter steht, dass der Kanton als Arbeitgeber den Zugang zu Arbeitsstellen in der öffentlichen Verwaltung für Personen mit Jahresaufenthalts- und Niederlassungsbewilligung fördern soll (S.9). Im darauf folgenden Jahr hat der Regierungsrat als Antwort auf eine Motion (M 189) einen Planungsbericht in Be-

---

<sup>14</sup> [www.zug.ch/vernehmlassungen/integrationsgesetz/entwurf.../file.pdf](http://www.zug.ch/vernehmlassungen/integrationsgesetz/entwurf.../file.pdf), 06.04.2011.

<sup>15</sup> Siehe dazu [www.zug.ch/vernehmlassungen/integrationsgesetz/gesetzestext/at.../file.pdf](http://www.zug.ch/vernehmlassungen/integrationsgesetz/gesetzestext/at.../file.pdf), (06.04.2011)..

<sup>16</sup> Siehe dazu den Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend das Integrationsgesetz vom April 2010: [www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/ueber-die-direktion/vernehmlassungen\\_konsultationen/geetz\\_ueber\\_dieintegrationderauslaendischenbevoelkerungintegrat.assetref/content/dam/documents/GEF/RA/de/gef\\_vernehml\\_intg\\_vortrag.pdf](http://www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/ueber-die-direktion/vernehmlassungen_konsultationen/geetz_ueber_dieintegrationderauslaendischenbevoelkerungintegrat.assetref/content/dam/documents/GEF/RA/de/gef_vernehml_intg_vortrag.pdf), 19.05.2011.

<sup>17</sup> [www.lu.ch/download/sk/pdf/aus\\_in.pdf](http://www.lu.ch/download/sk/pdf/aus_in.pdf), 04.04.2011.

zug auf das Leitbild verabschiedet, welcher jedoch keine konkreten Massnahmen gegen Diskriminierung vorsah.<sup>18</sup>

Eine kantonale Gesetzesvorlage zur *Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts* wurde am 13. Juni 2010 vom Stimmvolk mit 64% Nein-Stimmen deutlich abgelehnt. Diese umfassende Vorlage wollte die Chancengerechtigkeit und die Integration in den Handlungsfeldern Alter, Behinderung, Familie, Frau und Mann, Kindheit und Jugend sowie Migration transversal stärken sowie direkte und indirekte Diskriminierung beseitigen.<sup>19</sup>

In der *Stadt Luzern* wurden im Jahr 2001 mit dem *Bericht und Antrag 44/2001 Integration in der Stadt Luzern* erste strategische Grundlagen der Integrationspolitik geschaffen. Im darauf folgenden Strategieplan 2006-2009 wird u.a. Handlungsbedarf in der „Öffnung und Stärkung der Verwaltung im Umgang mit der Vielfalt“ ausgemacht und vier entsprechende Massnahmen vorgeschlagen.<sup>20</sup> Diese Massnahmen sind jedoch nach Angaben von Interviewpartnern noch nicht umgesetzt.

Der *Kanton Nidwalden* hat bisher keine allgemeinen strategischen Grundlagen für seine Integrationspolitik geschaffen. Der im Jahr 2010 vom Regierungsrat genehmigte *Strategieplan 2011-2015 für Gesellschaftsfragen*<sup>21</sup> legt Ziele und Massnahmen in den verschiedenen Gesellschaftsbereichen fest und versteht Integration im Sinne von Chancengleichheit und Partizipation; es werden jedoch keine spezifischen Massnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgeführt.

Ausgehend von einem Postulat zur Ausländer- und Integrationspolitik beauftragte der Regierungsrat des *Kantons Obwalden* im Jahr 2000 eine Arbeitsgruppe mit einer Situationsanalyse und der Abklärung des Handlungsbedarfs. Der im Folgejahr verabschiedete *Bericht zur Ausländer- und Integrationspolitik* enthält sowohl Leitsätze als auch entsprechende Massnahmen und Empfehlungen zu deren Umsetzung. Dabei wird in mehreren Punkten die Problematik der Diskriminierung thematisiert und Massnahmen zum Abbau von Vorurteilen der Bevölkerung gegenüber Zugewanderten empfohlen. Bereits der zweite Leitsatz fordert, dass „Rassismus und Ausländerfeindlichkeit bekämpft“ werden soll.<sup>22</sup>

Der Regierungsrat des *Kantons Schwyz* hat im Jahr 2006 zur Beantwortung des Postulats 5/00 dem Kantonsrat einen Bericht zur *Integration der Migrantinnen und Migranten im Kanton Schwyz* vorgelegt. Eine Situationsanalyse ging mit einem entsprechenden Massnahmenplan einher, welcher u.a. die Schaffung einer Kommission für Integrationsfragen

---

<sup>18</sup> [www.lu.ch/PublicationenCM/pdf/botschaften/b\\_103.pdf](http://www.lu.ch/PublicationenCM/pdf/botschaften/b_103.pdf), 06.02.2011.

<sup>19</sup> [www.lu.ch/download/gr-geschaefte/2007-2011/b\\_102.pdf](http://www.lu.ch/download/gr-geschaefte/2007-2011/b_102.pdf), 04.11.2011.

<sup>20</sup> Siehe dazu S. 27 in: [www.stadt Luzern.ch/dl.php/de/dms-34a2bc920293c5a26202fa16506f7da8/SLU-70738-v1.pdf](http://www.stadt Luzern.ch/dl.php/de/dms-34a2bc920293c5a26202fa16506f7da8/SLU-70738-v1.pdf), 1104.2011.

<sup>21</sup> Der Strategieplan ist jedoch insofern nicht mehr aktuell, als die vormals zuständige Fachstelle Gesellschaftsfragen der Gesundheits- und Sozialdirektion – nebst Integration für weitere vier Bereiche zuständig – jüngst eine Restrukturierung und Budgetkürzungen vornehmen musste. Dies hat zur Folge, dass sich die Fachstelle heute auf die Bereiche Integration und Gesundheitsförderung beschränken muss. [www.nw.ch/dl.php/de/0d763-62oqzs/Strategieplan\\_Gesellschaftsfragen.pdf](http://www.nw.ch/dl.php/de/0d763-62oqzs/Strategieplan_Gesellschaftsfragen.pdf), 06.04.2011.

<sup>22</sup> Der Leitsatz 2.2 besagt: „Ausländische Personen sind ungeachtet ihrer Herkunft, ihrer Hautfarbe, ihres Geschlechts, ihrer Religion, ihrer Kultur und ihres Aufenthaltsstatus Menschen, die wie Einheimische respektiert und ernst genommen werden. Sie haben die gleiche Würde wie die Schweizerinnen und Schweizer. Sie können im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung die ihnen wichtigen Werte leben und pflegen. Rassismus und Ausländerfeindlichkeit werden bekämpft. Gleichberechtigung der Geschlechter gilt für alle Menschen in unserem Kanton.“ Siehe: [www.ow.ch/dl.php/de/4369bff4b90e0/Bericht+Arbeitsgruppe.pdf](http://www.ow.ch/dl.php/de/4369bff4b90e0/Bericht+Arbeitsgruppe.pdf), 06.04.2011.

vorsah. Diskriminierungsschutz bildet darin keinen spezifischen Aufgabenbereich, sondern wird indirekt unter dem Themenbereich „Förderung des gegenseitigen Verständnisses“ abgehandelt, in dem Massnahmen zum Abbau von Vorurteilen und der Förderung von Begegnung und gegenseitigem Verständnis empfohlen werden.

Eine Arbeitsgruppe der Bildungs- und Kulturdirektion des *Kantons Uri* hat im Jahr 2008 dem Regierungsrat ein kantonales *Integrationskonzept* vorgelegt.<sup>23</sup> Ausgehend von einer Standortbestimmung zeigt die Arbeitsgruppe im Bericht verschiedene Lücken und Handlungsbedarf auf. Dabei identifiziert sie auch die Sensibilisierung der Bevölkerung sowie Kommunikation und Information als zentrale Handlungsfelder. Zur Sensibilisierung und dem Abbau von Vorurteilen werden drei kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen vorgeschlagen (S.15ff). Gestützt auf den Regierungsratsbeschluss erarbeitete die Fachkommission Integration im Jahr 2010 ein *Umsetzungskonzept Integration*.<sup>24</sup> Dieses nimmt, in Anlehnung an die neusten Grundlagen des Bundes (Bericht „Schiesser“), auch Bezug auf den Schutz vor Diskriminierung. Die Erarbeitung eines kantonalen Integrationsgesetzes wird darin ebenso empfohlen wie ein Leitbildes und ein Massnahmenkatalog im Vierjahreszyklus. Im Handlungsfeld „Information und Bildung“ ist eine Sensibilisierungskampagne für die Bevölkerung in Zusammenarbeit mit der ZFI geplant.

Im Jahre 2004 wurde im *Kanton Zug* der Entwurf eines *Leitbildes zur Integration der ausländischen Wohnbevölkerung* von der kantonalen Direktion des Innern in eine verwaltungsinterne und -externe Vernehmlassung gegeben. „Bereits in der verwaltungsinternen Vernehmlassung zeigten sich sehr unterschiedliche Einschätzungen und Ansprüche an ein Leitbild“, weshalb der Entwurf von der Direktion des Innern schliesslich zurückgezogen wurde.<sup>25</sup> Die Überarbeitung des Leitbildes konnte bis heute nicht fertig gestellt werden. Im Jahr 2009 erarbeite die Direktion des Innern den Bericht *Integrationslandschaft Kanton Zug*, welcher eine Auslegeordnung der bestehenden Angebote und Massnahmen darstellt und der Begleitgruppe des Projektes *Integrationspolitik* als Grundlagen- und Arbeitspapier dient. Gestützt auf diese Bestandsaufnahme entschied der Regierungsrat im Februar 2010, die kantonale Integrationspolitik auf zehn Grundsätze auszurichten. Im Grundsatz betreffend die Chancengleichheit (Nr. 3) steht, dass „Diskriminierungen unabhängig davon, ob sie individueller, struktureller oder institutioneller Art sind, bekämpft [werden]“.

Betreffend die *interkantonale Zusammenarbeit* der Zentralschweizer Kantone im Bereich der Integrationspolitik hat der Ausschuss der Zentralschweizer Regierungskonferenz im Herbst 2003 beschlossen, eine Zentralschweizer Fachgruppe Integration einzuberufen, um eine Bestandsaufnahme der Integrationsmassnahmen sowie Empfehlungen für eine koordinierte Integrationspolitik abzugeben. Im *Bericht und Antrag über die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit in der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Zentralschweiz* der ZFI vom 19. März 2004 werden als zentrale Handlungsfelder der Integrationspolitik der chancengleiche Zugang in den Bereichen Vorschule, Schul- und Bildungswesen, Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Sozial- und Gesundheitswesen identifiziert.<sup>26</sup> Die Bekämpfung von bzw. der Schutz vor Diskriminierung wird dabei nicht expli-

---

<sup>23</sup> [www.ur.ch/dateimanager/bericht-integrationskonzeptv6.pdf](http://www.ur.ch/dateimanager/bericht-integrationskonzeptv6.pdf), 06.04.2011.

<sup>24</sup> [www.ur.ch/dateimanager/umsetzungskonzept-integration-uriv11.pdf](http://www.ur.ch/dateimanager/umsetzungskonzept-integration-uriv11.pdf), 11.04.2011.

<sup>25</sup> Siehe dazu den Bericht *Integrationslandschaft im Kanton Zug, Bestandsaufnahme vom Herbst 2009*, S.3.

<sup>26</sup> [www.zrk.ch/dms/geschaeft/dokument\\_geschaeft\\_id\\_543\\_rnd7043.pdf](http://www.zrk.ch/dms/geschaeft/dokument_geschaeft_id_543_rnd7043.pdf), 11.04.2011.

zit erwähnt, sondern mit einer positiven Formulierung im Sinne der „Förderung von Chancengleichheit“ umschrieben. Zu bemerken ist, dass in diesem Bericht die „Unternehmenskultur der öffentlichen Verwaltung“ sowie „Massnahmen zur Förderung der interkulturellen Kompetenz“ als wichtige Faktoren hervorgehoben werden (S.5).

Im September 2010 legte die ZFI der Zentralschweizer Regierungsratskonferenz den *Bericht und Antrag zu gemeinsamen Grundlinien einer Integrationspolitik der Zentralschweizer Kantone* vor. Darin wird gestützt auf die integrationspolitischen Ziele des TAK-Berichts (2009) und dem Bericht „Schiesser“ Integration als Herstellung von Chancengleichheit und Partizipation verstanden.<sup>27</sup> Im Rahmen der spezifischen Integrationsförderung wird als neuer Schwerpunkt die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich *Schutz vor Diskriminierung und die Stärkung der Aufnahmebereitschaft der Mehrheitsgesellschaft zur Förderung des chancengleichen Zugangs und zur Überwindung von gegenseitigen Ängsten und Vorurteilen* beantragt (S. 7).

### **Abschliessende Bewertung der gesetzlichen und strategischen Grundlagen**

Bemerkenswert ist die verfassungsrechtliche Verankerung eines Gleichbehandlungsgebots und eines Diskriminierungsverbots in den Kantonen Nidwalden und Uri. Wie dieser Überblick über den rechtlichen Rahmen der kantonalen Integrationspolitiken jedoch zeigt, bestehen in der Zentralschweiz noch keine gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Herkunft. Im Entwurf des ersten Integrationsgesetzes in der Zentralschweiz – im Kanton Zug – wurden entsprechende Bestimmungen zum Diskriminierungsschutz gestrichen. Gleichzeitig wurde im Kanton Luzern eine gesetzliche Vorlage vom Stimmvolk abgelehnt, welche Chancengerechtigkeit für alle Gesellschaftsmitglieder und Diskriminierungsbekämpfung in einem integrativen Gesetz verankern wollte. Diese Beispiele führen die Schwierigkeiten vor Augen, auf gesellschaftlicher und politischer Ebene das Thema Diskriminierung einzubringen, und lassen erahnen, mit welchen Widerständen gegenüber solchen Initiativen wohl auch in Zukunft gerechnet werden muss.

Hingegen sind über die letzten zehn Jahre in allen Kantonen sowie in einigen Gemeinden mehr oder weniger weitgehende strategische Grundlagen zur Integrationspolitik geschaffen worden. Dass Antidiskriminierung in diesen Vorlagen noch kaum als staatliche Aufgabe verankert ist, erstaunt insofern wenig, als dass selbst auf Bundesebene die Verknüpfung von Integration und Diskriminierungsschutz neu ist. Wie umstritten die explizite Aufnahme von Antidiskriminierung selbst in integrationspolitischen Grundlagen ist, zeigen beispielhaft die Entwicklungen im Kanton Zug. Gleichzeitig sind die fehlenden Antidiskriminierungsklauseln Ausdruck eines Integrationsverständnisses, das hauptsächlich auf den individuellen Integrationsbemühungen der Zugewanderten beruht (siehe dazu Wichmann 2011). Die vom Bund nun vorsichtig angestossenen Entwicklungen hin zu einer Antidiskriminierungspolitik, haben sich noch nicht in den Grundlagen der kantonalen und kommunalen Integrationspolitiken niedergeschlagen.

Den kantonalen Integrationskonzepten und Massnahmenplänen, welche durch politische Vorstösse initiiert wurden, liegen Situationsanalysen zugrunde. Diese Bestandsaufnahmen – die einen aktueller oder umfassender als andere – geben einen Überblick über die vorhandenen Angebote, Akteure und Strukturen wider. Derweilen liegen jedoch noch kaum umfassende Evaluationen oder systematische Zielerreichungskontrollen (bzw. ein Politik-

---

<sup>27</sup> Siehe dazu S. 5-6 in: [http://www.zrk.ch/dms/geschaefit/87\\_Beilage\\_236a\\_bericht254\\_1289377766.pdf](http://www.zrk.ch/dms/geschaefit/87_Beilage_236a_bericht254_1289377766.pdf), 11.04.2011.

Controlling<sup>28</sup>) vor, welche die Umsetzung der bisherigen Integrationspolitik zu beurteilen und zu verbessern vermögen.

## 2.2 Bestehende Strukturen, Angebote und Massnahmen

Die eben erwähnten integrationspolitischen Grundlagendokumente geben einen ersten Einblick in die vorhandenen Strukturen, Angebote und Massnahmen im Bereich Förderung der Integration und der Chancengleichheit. Der Schutz vor bzw. die Bekämpfung von Diskriminierung wurde bisher jedoch nicht (oder kaum) als eigenständiger Handlungsbereich begriffen. Das folgende Kapitel untersucht die institutionellen Strukturen (→ 2.2.1) sowie die Massnahmenebene in drei Bereichen im Hinblick auf Antidiskriminierung: Beratung und Vermittlung (→ 2.3.2), Information, Prävention und Sensibilisierung (→ 2.3.3) und schliesslich Öffnung der Institutionen (→ 2.3.4).

### 2.2.1 Staatliche Institutionen

Die Beleuchtung der bestehenden Strukturen ist für die künftige institutionelle Verankerung von Antidiskriminierung insofern wichtig, als die historisch gewachsenen Gegebenheiten und lokalen Kontexte unbedingt zu berücksichtigen sind. Im Rahmen der Integrationspolitik von Kantonen und Gemeinden wurden über die letzten Jahre verschiedene Stellen aufgebaut, welche in einem stetigen Wandel begriffen sind. Die staatlichen Fach- oder Ansprechstellen für Integrationsfragen sowie die unabhängigen, beratenden Konsultativgremien (Integrationskommissionen) spielen eine zentrale Rolle, indem sie massgeblich für die strategisch-konzeptionelle Ausrichtung der Integrations- und Antidiskriminierungspolitik, für die Politikformulierung sowie für das Controlling mitverantwortlich sind. Die ebenfalls staatlichen Ombuds- und Opferberatungsstellen werden erst im nächsten Kapitel (→ 2.2.2) behandelt, da ihre Funktion auf der operativen Ebene anzusiedeln ist.

Die *kantonalen Ansprech- oder Fachstellen Integration* sind in den Kantonen bei unterschiedlichen Departementen oder Direktionen angegliedert, womit unterschiedliche Voraussetzungen und Herausforderungen für die Politikgestaltung gegeben sind. So dürfte die transdisziplinäre Vernetzung mit anderen Gesellschaftsbereichen dort einfacher sein, wo der Fachbereich oder die Abteilung Integration einer übergeordneten Fachstelle für Gesellschaftsfragen angehört, was im Kanton Luzern seit 2007, im Kanton Obwalden seit Januar 2011 und im Kanton Zug (Abteilung Generationen und Gesellschaft) seit Juli 2011 der Fall ist. In Nidwalden untersteht die Abteilung Gesundheitsförderung und Integration direkt dem kantonalen Sozialamt, während in Uri die Ansprechstelle für Integrationsfragen im Volksschulamt angesiedelt ist. Unlängst wurde im Kanton Schwyz die *Ansprechstelle* in eine *Fachstelle* Integration umgewandelt, welche dem Volkswirtschaftsdepartement untersteht. Die Stellenprozente und Kapazitäten der Integrationsverantwortlichen sind teils sehr beschränkt, was den Umfang und die Gestaltungskraft in einem neuen Aufgabenbereich (Antidiskriminierung) beeinträchtigen dürfte.

Die meisten grösseren Gemeinden haben ihrerseits Integrationsfachstellen eingerichtet (z.B. Luzern, Küsnacht) oder Ansprechpersonen für Integrationsfragen erkoren. In der Zentralschweiz sind des Weiteren drei Kompetenzzentren Integration der Schweizerischen

---

<sup>28</sup> Damit sind die Steuerung der Qualitätssicherung und die fortlaufende Optimierung der Politikmassnahmen gemeint.

Konferenz der Fachstellen Integration (KoFi) angegliedert: das Kompetenzzentrum Integration (KomIn) Schwyz, die Fachstelle für die Beratung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern (FABIA) – letztere mit Leistungsaufträgen der Kantone Luzern und Nidwalden – sowie der Integrationsbereich in der Abteilung Generationen und Gesellschaft (Kanton Zug, Direktion des Innern, verwaltungsintern). Die Fachstelle Migration (Zug) erhält ebenfalls Leistungsaufträge von Kanton und Gemeinden.

Aus den Gesprächen mit den Verantwortlichen dieser Stellen ging hervor, dass für sie der Schutz vor Diskriminierung zwar eine wichtige Rolle in der Integrationspolitik spielt, indessen in der Regel keine expliziten Aufträge für Antidiskriminierung bestehen. Entsprechend ist die Verknüpfung dieser beiden Dimensionen auch nicht institutionell verankert. In der Praxis hat dies dazu geführt, dass es letztlich noch stark vom Engagement und dem Verständnis einzelner (Leitungs-)Personen abhängt, ob Integrationsmassnahmen die antidiskriminatorische Dimension einschliessen oder nicht.

Als konsultative Gremien haben bisher die Kantone Luzern (1997), Schwyz (2007), Uri (2009) und Zug (2000) *Fachkommissionen für Integration* einberufen, die dem jeweiligen Regierungsrat beratend zur Seite stehen. Im Kanton Luzern hat im Jahr 2008 die fachübergreifende Kommission für Gesellschaftsfragen die frühere Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik sowie weitere sechs Kommissionen abgelöst. Im Kanton Zug wurde im Jahr 2000 die *Kommission für Integrationsfragen und gegen Rassismus* vom Regierungsrat einberufen. Als bisher einziges Konsultativgremium in der Zentralschweiz wurde ihr explizit die Aufgabe übertragen, Massnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus zu prüfen und zur Umsetzung zu beantragen.<sup>29</sup>

## 2.2.2 Beratung und Vermittlung

Für Opfer von Diskriminierung ist der Zugang zu niederschweligen und professionellen Beratungsangeboten von zentraler Bedeutung. Um abzuklären, ob bereits ein hinreichendes Angebot besteht und welche Akteure bei einer künftigen Ausgestaltung des Angebotes einzubeziehen wären, wurde die Beratungslandschaft in der Zentralschweiz durchleuchtet. Vorwegzunehmen ist, dass es in der Region *keine spezialisierte Beratungsstelle* für Diskriminierungs- oder Rassismusbetroffene gibt. Hingegen existieren in einigen Regionen bereits mehr oder weniger umfassende Beratungsnetzwerke, welche im Hinblick auf die mögliche Beratung von Diskriminierungsopfern genauer untersucht wurden. Wir gingen dabei der Frage nach, ob diese Funktion allenfalls in den Zuständigkeitsbereich von bereits vorhandenen, thematisch anders gelagerten Beratungsstellen fallen könnte. Ausgehend von Vorabklärungen bei Fachpersonen haben wir uns auf drei Typen von Beratungs- und Vermittlungsstellen konzentriert: die Opferberatungsstellen (sowohl staatliche Institutionen als auch private Organisationen mit öffentlichem Leistungsauftrag), die einzige zurzeit bestehende Ombudsstelle sowie letztlich die diversen Beratungs- und Anlaufstellen in den Bereichen Migration und Asyl (vgl. dazu auch Kamm und Cattacin 2002).

---

<sup>29</sup> Siehe Art. 3 der Verordnung für die Kommission für Integrationsfragen und gegen Rassismus: [www.zug.ch/behoerden/staatskanzlei/kanzlei/bgs/1-grundlagen-organisation-gemeinden/12-buergerrecht-niederlassung-aufenthalt/122-niederlassung-aufenthalt-fremdenpolizei/122.72-v-ueber-die-kommission-fuer](http://www.zug.ch/behoerden/staatskanzlei/kanzlei/bgs/1-grundlagen-organisation-gemeinden/12-buergerrecht-niederlassung-aufenthalt/122-niederlassung-aufenthalt-fremdenpolizei/122.72-v-ueber-die-kommission-fuer), 28.04.2011.

## Offizielle Ansprechstellen für Opfer rassistischer Diskriminierung

Im elektronischen Adressverzeichnis der Fachstelle für Rassismusbekämpfung sind mehrere Ansprechstellen für Opfer von rassistischer Diskriminierung verzeichnet: demnach sollte es in der Zentralschweiz deren 23 geben (Tabelle 1). Abklärungen bei einigen dieser Stellen ergaben allerdings, dass sich niemand wirklich zuständig fühlt, dass die Beratung von Diskriminierungsbetroffenen doch nicht Teil des Pflichtenheftes ist, oder schliesslich, dass diese Stellen in der Praxis noch nie in diesem Zusammenhang kontaktiert wurden. Diese Stellen übernehmen somit lediglich eine Triagefunktion, wobei oft unklar bleibt, an wen Fälle weitergeleitet würden.<sup>30</sup>

*Tabelle 1 : Ansprechstellen in den Kantonen gemäss Online-Adressverzeichnis der FRB*

Luzern	Familien- und Jugendberatung Horw aha.mediation Büro für Schulmediation und Konfliktberatung Supervisor BSO Daniel Duss FABIA Fachstelle für Gesellschaftsfragen des Kantons Luzern Mieterinnen- und Mieterverband Luzern Opferberatungsstelle
Nidwalden	Fachstelle Gesellschaftsfragen Kantonales Sozialamt Nidwalden Schulpsychologischer Dienst
Obwalden	Amt für Arbeit Fachstelle Gesellschaftsfragen Kantonales Sozialamt Obwalden Schulpsychologischer Dienst
Schwyz	Ansprechstelle für Integrationsfragen KomIn Kompetenzzentrum Integration
Uri	Amt für Beratungsdienste Kanton Uri Amt für Justiz
Zug	Eff-zett Fachzentrum für Opferberatung Fachstelle Migration NCBI Zentralschweiz Ombudsstelle Kanton Zug Generationen und Gesellschaft, Kantonales Sozialamt

## Opferberatungsstellen

Gemäss den gesetzlichen Grundlagen des nationalen Opferhilfegesetzes, welches seit Januar 1993 in Kraft ist, muss jeder Kanton eine Opferberatungsstelle bereitstellen. Die Kantone Uri und Schwyz vergeben diesen Auftrag gemeinsam an eine unabhängige Opferhilfe-Beratungsstelle in Arth-Goldau. Im Kanton Luzern wird die Opferberatungsstelle seit 2009 als externe Abteilung der kantonalen Dienststelle Soziales und Gesellschaft geführt. Der Kanton Zug erteilt Leistungsaufträge an zwei private Trägerschaften: Während sich die Opferberatung des *eff-zett Fachzentrums* hauptsächlich der Opfer häuslicher und

<sup>30</sup> [www.edi.admin.ch/frb/adressen/index.html?lang=de](http://www.edi.admin.ch/frb/adressen/index.html?lang=de), 15.04.2011.

sexueller Gewalt annimmt, ist die Opferberatung der *triangel Beratungsdienste* der reformierten Kirche Zug vornehmlich für Gewaltopfer im öffentlichen Raum zuständig. Beide sind in jeweils thematisch breitfächrige und transdisziplinäre Beratungszentren eingebunden, was insbesondere die interne Weitervermittlung und Zuweisung zu den geeigneten spezialisierten Beratungspersonen vereinfacht. Das *eff-zett Fachzentrum* bietet beispielsweise auch Rechtsberatung in diversen Rechtsgebieten an.

In Interviews mit Verantwortlichen von drei Opferberatungsstellen (in LU, ZG, SZ/UR) wurde abgeklärt, welche **Definition von „Opfer“** ihrer Beratungsarbeit zugrunde liegt und ob Opfer von ethnisch-kultureller Diskriminierung diese Hilfestellung gegebenenfalls beanspruchen könnten. Dabei wurde deutlich, dass die enge Definition – nämlich Opfer von Straftaten im Sinne des Opferhilfe- und Strafgesetzes – die Zielgruppe der Diskriminierungs-betroffenen (im weitesten Sinne) in der Regel von den Beratungsangeboten ausschliesst. Diskriminierungs-betroffene scheinen, gemäss Einschätzungen der Beratungspersonen, denn auch kaum diese Stellen aufzusuchen. Allerdings ist zu präzisieren, dass Diskriminierung aufgrund ethnisch-kultureller Zuschreibungen zwar selten der *Auslöser* für die Opfer zu sein scheint, bei diesen Stellen um Hilfe zu suchen; doch konstatieren die befragten Beraterinnen in gewissen Fällen durchaus rassistisch motivierte Taten und diskriminierende Handlungen. Manche Gewaltdelikte sind rassistisch motiviert oder werden von verbalen rassistischen Attacken begleitet, doch fallen nur Einzelfälle unter die Rassismusstrafnorm. Eine Beraterin meinte, dass aufgrund der Mehrfachproblematiken bei (Gewalt-)Taten die zugrundeliegenden Motive der Täter oft schwer erkennbar seien und die Dimension der ethnisch-kulturellen Diskriminierung nicht losgelöst vom Rest betrachtet werden könne. Die Opfer seien sich in der Regel oft selbst nicht bewusst, ob in einem Konflikt Diskriminierung im Spiel sei.<sup>31</sup>

Betreffend die Zuständigkeit für die Beratung von Diskriminierungsopfern sind die Mittel und Kompetenzen der Opferberatungsstellen durch die öffentlichen Leistungsaufträge und die enge Definition gemäss Opferhilfegesetz derzeit beschränkt. Hingegen könnten sie eine wichtige Triagefunktion übernehmen. Die Sensibilisierung und Schulung der Beratungspersonen in der Erkennung ethnisch-kultureller Diskriminierung ist laut eigenen Angaben der Befragten nach wie vor mangelhaft und verbesserungswürdig.

## Ombudsstellen

Weitere wichtige Akteure im Bereich Beratung und Konfliktvermittlung sind kantonale oder kommunale Ombudsstellen. Bisher hat lediglich der **Kanton Zug** eine solche Stelle ins Leben gerufen. Auslöser für deren Schaffung war das Attentat im Zuger Kantonsparlament im Jahr 2001, in dessen Folge der Regierungsrat einen *Vermittler in Konfliktsituationen* einsetzte. Mit dem im Mai 2010 verabschiedeten kantonalen Ombudsgesetz wurde diese Vermittlungsstelle in eine parlamentarische Ombudsstelle überführt, welche im Januar 2011 die Arbeit aufgenommen hat. Der Zuständigkeitsbereich wurde mit Inkrafttreten des Ombudsgesetzes von Konflikten mit oder in kantonalen Verwaltungsstellen auf kommunale Behörden ausgedehnt. Die Tätigkeit der Ombudsfrau erstreckt sich ebenso auf verwaltungsexterne Stellen, welchen öffentliche Aufgaben übertragen werden. Zudem ist sie neuerdings zuständig für die Beratung und Vermittlung in Personalkonflikten zwischen kantonalen und kommunalen Behörden und ihren Angestellten.

---

<sup>31</sup> Diese Erfahrung bestätigen auch spezialisierte Rassismus-Opferberatungsstellen in der Schweiz.

In der Praxis beschränkte sich die Tätigkeit des (vormaligen) Vermittlers im Jahr 2009 rund in einem Drittel der Fälle auf eine Beratung, und in ungefähr zwei Dritteln kam es – auf ausdrücklichen Wunsch der betroffenen Person – zu einer Vermittlung mit der entsprechenden Verwaltungsstelle.<sup>32</sup> Gemäss Jahresbericht der Vermittlungsstelle zeigt sich, dass die Zahl der Falleingänge in den letzten Jahren zugenommen hat: im Jahr 2008 steigerte sich die Fallzahl um 20% und im Jahr 2009 um weitere 15%. Ausländerinnen und Ausländer beanspruchten dieses Angebot bisher leicht unterdurchschnittlich.<sup>33</sup> Bislang ist erst ein einziger Fall von rassistischer Diskriminierung (im öffentlichen Verkehr) eingegangen. Allerdings sind gemäss der zuständigen Fachperson einige Fälle schwer einzuordnen; eine klare Definition von ethnisch-kultureller (oder rassistischer) Diskriminierung würde für die Falldokumentation begrüsst.

Im Kanton Zug hat sich die Ombudsstelle aus einem Pilotprojekt heraus entwickelt und wurde erst nach mehreren Jahren Laufzeit gesetzlich verankert – aber (noch) nicht in der Kantonsverfassung. Dem gegenüber haben andere Schweizer Kantone den umgekehrten Weg gewählt und die Möglichkeit einer Ombudsstelle zuerst in die Verfassung aufgenommen, ohne vorerst entsprechende Gesetze zu erlassen, was in den Kantonen Bern, Aargau, Jura und Neuenburg der Fall ist. Auch die *Kantonsverfassung Luzern* sieht seit 2008 mit einer Kann-Bestimmung die Möglichkeit einer Ombudsstelle vor (Art. 67).<sup>34</sup> Auf Gemeindeebene wurde im Jahre 2009 in der Stadt Luzern eine Motion der SP-Fraktion zur Schaffung einer Ombudsstelle vom Stadtrat als Postulat entgegengenommen. Dieser erwägt in seiner Stellungnahme auch die „Prüfung einer allfälligen zentralschweizerischen Lösung“.<sup>35</sup> Im *Kanton Schwyz* wurde 1995 die Teilrevision der Kantonsverfassung betreffend eine Ombudsstelle vom Stimmvolk abgelehnt. Ein entsprechender Artikel wurde bei der Totalrevision, welche am 15. Mai 2011 zur Volksabstimmung kam, vom Kantonsrat aus dem Verfassungstext gestrichen.<sup>36</sup>

### **Beratungsstellen Migration – Integration**

Eine weitere Kategorie von Beratungsstellen beschäftigt sich allgemein mit Migrations- und Integrationsfragen. Die *FABIA* in Luzern berät und begleitet Migrantinnen und Migranten in sozialen und Integrationsfragen, während für Rechtsberatungen Anwälte vermittelt werden.<sup>37</sup> Laut eigenen Angaben ist das Thema Diskriminierung im Beratungsalltag

---

<sup>32</sup> Siehe Tätigkeitsbericht des Vermittlers in Konfliktsituationen 2009: [www.zug.ch/behoerden/kantonsrat/ombudsstelle/publikationen](http://www.zug.ch/behoerden/kantonsrat/ombudsstelle/publikationen), 11.04.2011.

<sup>33</sup> Nachdem der Anteil der ausländische Bevölkerung 2008 an den Falleingängen mit rund 22% ungefähr dem Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung entsprach, sank ihr Anteil an der Inanspruchnahme 2009 wieder auf 16%.

<sup>34</sup> Siehe dazu den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 25. August 2009.

<sup>35</sup> Siehe dazu die Motion Nr. 476 2004/2009: [www.stadt Luzern.ch/dl.php/de/dms-d08b53ecfa839d530ad14b80daff35f6/SLU-712320-v1.pdf](http://www.stadt Luzern.ch/dl.php/de/dms-d08b53ecfa839d530ad14b80daff35f6/SLU-712320-v1.pdf), 15.04.2011.

<sup>36</sup> [www.verfassung-sz.ch/index.php?option=com\\_content&task=section&id=3&Itemid=8](http://www.verfassung-sz.ch/index.php?option=com_content&task=section&id=3&Itemid=8), 11.04.11.

<sup>37</sup> FABIA hat einen Leistungsauftrag der Dienststelle Soziales und Gesellschaft des Kantons Luzern und des Kantonalen Sozialamts Nidwalden für Information und Beratung, Grundlagen- und Öffentlichkeitsarbeit, Projektberatung und -begleitung und Vernetzung von Akteuren. Zudem verfügt sie auch über einen Leistungsauftrag des Bildungs- und Kulturdepartements des Kantons Luzern für die Beratung im Bereich Schule und Bildung. Dies beinhaltet die Beratung von Schulbehörden, Lehrpersonen sowie die Vermittlung von interkulturellen MediatorInnen für Elternabende und Elterngespräche.

ein „Dauerbrenner“; es fehlen jedoch ein spezifischer Auftrag und entsprechende Ressourcen, um eine professionelle Beratung in Diskriminierungsfällen anbieten zu können.

Im Kanton Schwyz übernimmt das **KomIn** die Sozialberatung in migrationsspezifischen Fragen; mehrere Schwyzer Gemeinden haben diese Aufgabe per Leistungsauftrag an das KomIn delegiert. Das Angebot umfasst Beratung in Rechtsfragen, Unterstützung in administrativen Belangen, Beratung in persönlichen und finanziellen Problemsituationen, bezüglich Rechte und Pflichten sowie Integrationsangebote. Ratsuchende kommen in der Regel zwar nicht aufgrund von Diskriminierungserfahrung in die Beratung, doch sind gemäss eigenen Angaben viele Anfragen indirekt mit der Diskriminierungsproblematik verknüpft. Bisher wurden Fälle von ethnisch-kultureller Diskriminierung nicht systematisch dokumentiert; dazu fehlen KomIn ein spezifischer Auftrag sowie spezialisierte Fachpersonen.

Im Kanton Zug besteht seit 1964 der Verein für die Beratung der ausländischen Arbeitnehmenden im Kanton Zug (VBA), welcher im Auftrag der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zug und der Zuger Gemeinden seit 2002 die **Fachstelle Migration** (früher Ausländerberatungsstelle) führt. Über 30 Migrantenorganisationen sind Mitglied des Vereins. Die Fachstelle ist zudem gut vernetzt mit den *eff-zett Fachstellen* und den *Triangel Beratungsdiensten*. Angeboten werden Beratungen zu verschiedenen Lebensbereichen in 12 Sprachen. Weiter vermittelt die Fachstelle in interkulturellen Konfliktsituationen zwischen Behörden und Privaten sowie auch verwaltungsintern. Fälle von rassistischer Diskriminierung in der Beratung wurden bisher nicht erfasst.

Die **Rechtsberatungsstelle Zentralschweiz für Asylsuchende** der Caritas in Luzern und Goldau steht allen in den sechs Kantonen wohnhaften Personen offen. Sie ist hauptsächlich für Anfragen betreffend Asylrecht (seltener Ausländerbereich) zuständig. Bei Fällen von Diskriminierung würde eine Triage vorgenommen und diese an externe Anwälte weitergeleitet. Bisher gelangten jedoch gemäss Auskünften der Beratungsstelle keine Anfragen betreffend ethnisch-kulturelle Diskriminierung an sie.

Allgemein waren die meisten Interviewpartner auf die Frage, an welche Institution allfällige Opfer von rassistischer Diskriminierung weiterverwiesen würden, ratlos. Einige verwiesen auf die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, andere nannten spontan eine der drei Anlaufstellen für Migrationsfragen. Bei Rechtsfragen würden externe Anwälte beigezogen.

### **Abschliessende Bewertung des Beratungsangebots**

Wie diese Übersicht über die Beratungslandschaft zeigt, sind derzeit beträchtliche Mängel hinsichtlich eines professionellen und niederschweligen Beratungsangebotes für Diskriminierungsbetroffene festzustellen. Hingegen bestehen lokal bereits gut verankerte (teils transdisziplinäre) Beratungsnetzwerke bzw. -zentren von privaten Institutionen, die sich auf Leistungsaufträge von Kanton und Gemeinden stützen können. Die Migrations- und Integrationsberatungsstellen in der Region sind derweil nicht mit dem nötigen Know-How und genügend Ressourcen dotiert, um ein spezialisiertes Angebot in Diskriminierungsfragen aufbauen zu können. Abschliessend betrachtet, erscheint es durchaus realistisch, dass künftig auf die bestehenden Strukturen gebaut bzw. die bereits vorhandenen und bewährten Institutionen ausgebaut werden könnten. Der Aufbau eines umfassenden und spezialisierten Know-Hows müsste jedoch gewährleistet und sämtliche involvierte Fachpersonen in den Beratungsnetzwerken sensibilisiert werden.

- ➔ In der Zentralschweiz sind keine spezifischen Anlauf- oder Beratungsstellen für Opfer von Rassismus oder Diskriminierung vorhanden
  - ➔ Die staatlichen (bzw. öffentlich finanzierten) Beratungsstellen richten sich nicht an die Zielgruppe Opfer von ethnisch-kultureller Diskriminierung
  - ➔ Die drei bestehenden Anlauf- und Beratungsstellen für Migrationsfragen (FABIA, KomIn, Fachstelle Migration) kommen mit Fällen ethnisch-kultureller Diskriminierung in Berührung
  - ➔ Es fehlen derzeit Aufträge und Ressourcen für professionelle Beratungsarbeit mit Fokus auf Diskriminierung und Rassismus
  - ➔ Eine Ombudsstelle gibt es bisher lediglich im Kanton Zug, in anderen Kantonen sind bisherige Bestrebungen zur Schaffung einer solchen Stelle gescheitert; die Stadt Luzern prüft derzeit eine Lösung
- 

### **2.2.3 Information, Sensibilisierung und Prävention**

In diesem Unterkapitel werden vergangene und aktuell bestehende Angebote in der Zentralschweiz beleuchtet, welche die Sensibilisierung verschiedener Zielgruppen, den Abbau von Vorurteilen in der Bevölkerung und die Diskriminierungsprävention anvisieren. Unterschieden werden dabei drei Formen der Sensibilisierung mit je unterschiedlichem Wirkungsgrad und Zielpublikum: An erster Stelle steht die *Informationsarbeit*, welche die Vermittlung relevanter Informationen zur Orientierung von potentiell Betroffenen zum Ziel hat. An zweiter Stelle werden Bestrebungen und Massnahmen erörtert, welche eine zielgruppenspezifische Sensibilisierung von Personengruppen durch punktuelle Massnahmen oder Veranstaltungen anstreben. Drittens geht es um breiter angelegte Sensibilisierungskampagnen, mit dem Ziel der Bewusstseinsbildung und dem Abbau von Vorurteilen in der Bevölkerung.

#### **Informationsarbeit**

Bezüglich der Informationsarbeit stellen sich zwei Fragen, nämlich an wen (Zielpublikum?) welche Information (Inhalt?) weitergegeben werden soll. Für die Informationsarbeit gegenüber den potentiell von ethnisch-kultureller Diskriminierung Betroffenen – den Migrantinnen und Migranten sowie auch Schweizerinnen und Schweizern mit Migrationshintergrund – lassen sich grundsätzlich zwei Zielgruppen unterscheiden: für *Neuzuziehende* eignen sich grundsätzlich Erstinformation und Begrüssungsgespräche, während für die bereits vor Ort *wohnhafte Bevölkerung* andere Informationskanäle gesucht werden müssen. Was die Inhalte betrifft, geht es in erster Linie darum, die potentiell Betroffenen, deren Angehörige oder Zeugen über ihre Rechte sowie über vorhandene Beratungs- oder Vermittlungsangebote und Meldestellen umfassend zu informieren. In den sechs Kantonen wurde deshalb abgeklärt, wie weit die Umsetzung der Informationsarbeit (gemäss Art. 56 AuG) bereits fortgeschritten ist.

Die Kantone haben im Rahmen des Schwerpunkts 1 Sprache und Bildung des Bundesamtes für Migration (BFM) für 2009-2011 ein Programmkonzept *Sprache und Information*

erarbeitet.<sup>38</sup> **Konzepte für Erstinformation** für Neuzuziehende bestehen noch nicht überall; gewisse Gemeinden und Kantone setzen Erstinformation, welche über vorhandene Angebote orientieren, bereits um, andere sind diese derzeit am entwickeln.<sup>39</sup>

Im **Kanton Luzern** werden seit Juni 2008 alle neu in den Kanton Luzern zugewanderten Personen unabhängig vom Herkunftsland und Einwanderungsgrund bei der Beantragung der Aufenthaltsbewilligung zu einem Begrüssungsgespräch ins Amt für Migration eingeladen.<sup>40</sup> Dabei werden erste Informationen über Rechte und Pflichten, über kommunale Integrationsförderangebote sowie über spezialisierte Beratungsstellen abgegeben.<sup>41</sup> Der Kanton subventioniert Informationsveranstaltungen von ECAP, Caritas Luzern und FABIA zu bestimmten Themen wie beispielsweise Wohnen, Gesundheit, Beruf und Arbeit, Schule und Bildung, häusliche Gewalt etc., unter Einbezug von interkulturell Vermittelnden in verschiedenen Sprachen. Die **Stadt Luzern** organisiert ihrerseits dreimal jährlich eine Begrüssungsveranstaltung für alle interessierten Neuzuziehenden.

Im **Kanton Zug** ist ein Informationskonzept erst in Bearbeitung. Neuzuziehende erhalten von der Fachstelle Migration ein Schreiben mit Flyern, mit dem Hinweis auf den Welcome-Desk der Fachstelle sowie eine Einladung zu einem kostenlosen Gespräch. Auf der zweisprachigen Internetseite der Fachstelle Migration (Deutsch und Englisch) sind diverse Informationen sowie eine Willkommensbroschüre für Neuzugezogene in mehreren Sprachen abrufbar. Für englischsprachige Zugewanderte gibt es zudem die Webseite: [www.zug4you.ch](http://www.zug4you.ch).

Im **Kanton Schwyz** ist weitgehend das KomIn für die Informationsvermittlung zuständig. Es gibt Merkblätter und Informationsmaterial in verschiedenen Sprachen zu integrationsrelevanten Fragen heraus und führt eine Infothek. Seit April 2011 werden in mehreren Gemeinden Begrüssungs- und Erstinformationsgespräche für neuzugezogene Ausländerinnen und Ausländer angeboten. Im Auftrag der Gemeinden nehmen sogenannte Schlüsselpersonen (interkulturell Vermittelnde) von KomIn mit den Neuzugezogenen telefonisch Kontakt auf. Der Kanton gibt ausserdem eine Willkommensbroschüre (36 Seiten) für Neuzuziehende heraus, welche in 8 Sprachen erhältlich ist.<sup>42</sup>

Im **Kanton Nidwalden** ist die Erstinformation über Rechte und Pflichten für Neuzuziehende, gemäss Strategieplan 2011-2015, derzeit in Planung. Im **Kanton Obwalden** sind in mehreren Gemeinden Projekte zur Begrüssung und Begleitung von Neuzuziehenden am Laufen oder in Planung, deren Erfahrungswerte demnächst im Hinblick auf die Konzipierung des kantonalen Integrationsprogramms ausgewertet werden. Das Umsetzungskonzept Integration des **Kantons Uri** sieht für das Jahr 2011 die Erarbeitung einer Informationsbroschüre durch die kantonale Ansprechstelle Integration vor, welche über die Gemeinden an die Neuzuziehenden abgegeben werden soll. Ein Pilotprojekt zu Begrüssungsgesprächen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden ist für das Jahr 2012 geplant.

---

<sup>38</sup> Siehe z.B. [www.disg.lu.ch/konzept\\_def\\_bereinigt-3.pdf](http://www.disg.lu.ch/konzept_def_bereinigt-3.pdf), 11.04.2011.

<sup>39</sup> Vgl. Informationsauftrag an Bund, Kantone und Gemeinden gemäss Art. 56 AuG, Empfehlung des TAK-Berichtes (TAK 2009: 20, 23) sowie Bericht „Schissler“: demnach wird „Erstinformation“ mit Inkrafttreten des neuen Rechts in die Integrationsförderung des Bundes (Pfeiler 1 „Information und Beratung“) aufgenommen (Bundesamt für Migration 2010a).

<sup>40</sup> Die Begrüssungsgespräche werden auch mit Personen, welche im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens einreisen sowie mit Hochqualifizierten geführt.

<sup>41</sup> [www.migration.lu.ch/integration\\_kanton\\_luzern.pdf](http://www.migration.lu.ch/integration_kanton_luzern.pdf), 11.04.2011.

<sup>42</sup> [www.sz.ch/documents/Inhalt\\_de.pdf](http://www.sz.ch/documents/Inhalt_de.pdf), 15.04.2011.

Auf regionaler Ebene hat die **ZFI** im Auftrag der ZRK mit dem gemeinsamen Internet-auftritt „Integration Zentralschweiz“ eine zentrale Plattform geschaffen, auf der sämtliche Angebote in den sechs Kantonen aufgeführt und einem breiten Publikum zugänglich gemacht werden. Die Seite [www.integration-zentralschweiz.ch](http://www.integration-zentralschweiz.ch) ging im August 2010 in einer erneuerten Version, inklusive Datenbank für Deutschkurs- und Integrationsangebote, online. Insofern sind bereits einige Informationskanäle vorhanden, die für künftige Informationsarbeit genutzt werden können.

### **Zielgruppenspezifische Projekte und Veranstaltungen**

Punktuelle Projekte oder Veranstaltungen mit bestimmten Zielgruppen wurden bisher einzeln in den Bereichen Antirassismus, transkulturelle Kompetenzen und Umgang mit Vielfalt durchgeführt – doch ein Rahmenkonzept für solche Projekte liegt weder auf Bundes-, Kantons-, noch Gemeindeebene vor. Bisherige Projekte wurden mehrheitlich von zivilgesellschaftlichen Organisationen initiiert und mit öffentlichen Geldern des Bundes, der Kantone und Gemeinden mitfinanziert. So hat beispielsweise die FRB zwischen 2001 und 2010 in der Zentralschweiz 66 Projekte finanziell unterstützt.<sup>43</sup> In der Folge werden beispielhaft einige vergangene Projekte und aktuelle Angebote vorgestellt; diese grobe Aufzeichnung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit (zu Angeboten in Regelstrukturen und in der öffentlichen Verwaltung siehe Kapitel 2.3.4 Öffnung der Institutionen).

Seit 2004 veranstaltet Caritas Luzern diverse Weiterbildungsmodule in **transkultureller Kompetenz** für zivilgesellschaftliche Institutionen. Nebst zwei emblematischen Sensibilisierungsprojekten für Fussballvereine<sup>44</sup> fördert Caritas mit dem Projekt „Vielfalt in Sportvereinen“ die Öffnung von Sportvereinen, indem sie diese in der Anwerbung von neuen Mitgliedern – insbesondere Migrantinnen und Migranten – unterstützt und begleitet.<sup>45</sup> Die **Workshopangebote** „Kulturelle Vielfalt – Herausforderungen und Chancen“ und „Kulturelle Vielfalt – Herausforderung und Chancen im Berufsalltag“ stehen grundsätzlich allen interessierten Institutionen und Unternehmen offen und können bei Caritas gebucht werden. Letzteres besteht aus eintägigen Kursen oder auch einzelnen Modulen zu den Themenkomplexen Kultur, Migration und Integration. Für Schulen bietet Caritas je einen halbtägigen Migrations- und einen Asylparcours an, wobei die Teilnehmenden in Rollenspielen und darauffolgenden Diskussionsrunden eine Einführung in die Migrations- bzw. Asylproblematik erhalten. Während drei Jahren wurden diese Projekte von der Volksschuldirektion unterstützt, heute müssen die Schulen selbst für die Kosten aufkommen.

Diverse Kleinprojekte, Aktionswochen, Workshops und Theaterprojekte wurden an **Schulen** durchgeführt, um Kinder und Jugendliche in transkultureller Kompetenz, Förderung

---

<sup>43</sup> Siehe Projektdatenbank der FRB: [www.edi.admin.ch/frb/00483/00490/01548/index.html?lang=de&webgrab\\_path=http://frb.edi.admin.ch/frb.asp](http://www.edi.admin.ch/frb/00483/00490/01548/index.html?lang=de&webgrab_path=http://frb.edi.admin.ch/frb.asp), 04.11.2011.

<sup>44</sup> Im Projekt *Teamplay* werden Zentralschweizer Fussballtrainer in transkultureller Kommunikation geschult und auf Vorurteile, Kulturalisierungen und rassistisch motivierte Gewalt sensibilisiert. Im Folgeprojekt *Teamspirit* werden die Fussballteams in transkulturellen Kompetenzen und Fairnesstraining gefördert; siehe dazu: [www.football.ch/fvrz/cm/KursTeamspirit2009.pdf](http://www.football.ch/fvrz/cm/KursTeamspirit2009.pdf), 11.04.2011.

<sup>45</sup> In dieselbe Richtung geht das Projekt *Jubla Plus*, welches Caritas unter Mitwirkung des Jugendverbandes Jungwacht und Blauring des Kantons Luzern erarbeitet hat. Das Schulungsangebot richtet sich an Leitungspersonen von Jugendvereinen und soll helfen, neue Mitglieder mit Migrationshintergrund zu gewinnen.

von Toleranz, gegen Mobbing, Rassismus und Gewalt zu sensibilisieren. Viele dieser Projekte wurden durch die FRB mitfinanziert.

### **Sensibilisierungskampagnen**

Schliesslich ist noch auf vereinzelte Beispiele von Kampagnen zu verweisen, welche die Sensibilisierung der Bevölkerung anstreben. Sie unterscheiden sich von den bereits erwähnten Massnahmen insofern, als sie sich grundsätzlich an die Gesamtbevölkerung richten. Da das Thema ethnisch-kulturelle Diskriminierung oder Rassismus gemäss Aussagen verschiedener InterviewpartnerInnen vielerorts in der Zentralschweiz noch ein Tabuthema ist, werden hier auch Initiativen aufgeführt, die das gesellschaftliche Zusammenleben im weiteren Sinne (Begegnung, Respekt, Vielfalt etc.) in den Vordergrund rücken und gewissermassen eine Vorstufe für weitergehende Sensibilisierung betreffend Diskriminierung und Rassismus darstellen.

Im **Kanton Luzern** hat Caritas Luzern das Projekt zur Integrationsförderung "zusammen leben in..." in bisher sieben Gemeinden initiiert. Fachpersonen von Caritas führten mithilfe von interkulturellen Vermittelnden und unter Einbezug verschiedener Akteure der lokalen Bevölkerung eine Bedarfsanalyse durch. Das Thema Diskriminierung wurde in diesem Rahmen immer wieder als Problempunkt identifiziert. Die Beteiligten wurden danach zum Austausch und zum aktiven Mitgestalten des Zusammenlebens in der Gemeinde motiviert. Fachpersonen von Caritas haben den Prozess in den entsprechenden Gemeinden über zwei Jahr hinweg begleitet. Daraus sind jeweils konkrete Initiativen und nachhaltige Strukturen wie Kommissionen, Freiwilligengruppen und Ansprechstellen entstanden. Nachdem diese Projekte anfänglich vom Bund mitfinanziert wurden, lasten die Kosten nun auf den Gemeinden und dem Kanton.

Die Fachstelle Integration der **Stadt Luzern** hat in der Vergangenheit Plakataktionen von Jugendlichen gegen Rassismus unterstützt. Auch die schweizweite Plakatkampagne „Ohne Ausgrenzung“ der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus wurde in Luzern im öffentlichen Raum ausgehängt.

Die **Kantone Obwalden** und **Nidwalden** haben im Jahr 2004 die Sensibilisierungskampagne „Alle anders – alle gleich“ lanciert. Dieses Projekt beabsichtigte, über Kulturveranstalter und Vereine die Thematik Migration, Integration und Zusammenleben an eine breite Bevölkerung heranzutragen. Die Kampagne wurde vom Sozialamt Nidwalden und dem Amt für Arbeit Obwalden unter fachlicher Begleitung der FABIA geführt und von den reformierten und katholischen Kirchgemeinden sowie den Gemeinden getragen. Die Wirkung dieser Sensibilisierungskampagne ist zwar nicht unbestritten, doch sind sich die meisten Befragten darin einig, dass diese Aktivitäten der Integrationsthematik in den betreffenden Kantonen zumindest einen An Schub verliehen haben und verschiedene Prozesse ins Rollen zu bringen vermochten.<sup>46</sup>

Im **Kanton Schwyz** ist das KomIn per Leistungsauftrag vom Kanton für die Sensibilisierung in Migrationsfragen und für Öffentlichkeitsarbeit zuständig. Einerseits veranstaltet das KomIn Vorträge für ein interessiertes Publikum (z.B. an Schulen), wobei die Nachfra-

---

<sup>46</sup> Die im Jahre 2008 verfasste Evaluation zum Stand der Umsetzung der Kampagne und des Massnahmenplans konstatiert, dass sich die Massnahmen allgemein sensibilisierend ausgewirkt haben, ohne jedoch präziser auf die Wirkung einzelner Massnahmen einzugehen (S.12). Vgl. dazu den Bericht „Alle anders – alle gleich“. *Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Obwalden. Stand der Umsetzung 30. April 2008.*

ge, gemäss eigenen Angaben, nicht gross sei. Im Jahre 2005 wurde eine Sensibilisierungskampagne in den Medien gestartet. Mit dem Projekt „Beitrag der Migrant/innen schätzen“ wurde eine Artikelserie in den lokalen Printmedien publiziert, welche MigrantInnen und ihr Leben in der Schweiz vorstellt. Dabei wurden Personalleitende von renommierten ansässigen Firmen sowie Mitarbeitende ausländischer Herkunft gefragt, sich zu Integration zu äussern. Laut KomIn erreichten die Beiträge dank der lokalen Zeitungen einen beachtlichen Teil der Bevölkerung, und die Rückmeldungen waren insgesamt positiv.

Im *Kanton Uri* sind abgesehen von vereinzelt Initiativen aus der Zivilgesellschaft bisher keine Kampagnen durchgeführt worden.<sup>47</sup> Zwei im *Raum Zug* aktive zivilgesellschaftliche Vereine führten diverse punktuelle Sensibilisierungsaktivitäten durch. Das *Integrationsnetz Zug* versuchte mit der Ausstellungen „Hier und da – Migration ausgestellt“, der Plakatkampagne „Facetten des Islam im Kanton Zug“ sowie diversen Podiumsveranstaltungen zum Thema Islam in den Jahren 2009/2010, Migration und Integration in der Öffentlichkeit zu thematisieren mit dem Ziel, Vorurteile gegenüber der muslimischen Bevölkerung abzubauen zu helfen.<sup>48</sup> Daneben organisierte der Verein *Asylbrücke* in Kooperation mit Gemeinden im Sommer 2010 im Rahmen des Projektes „Einzug.ch“ eine Plakatkampagne, die vom Kanton und Gemeinden mitfinanziert wurde. Auf den Plakaten traten lokale Persönlichkeiten aus Kunst und Kultur, Politik und Vereinen mit Testimonials und positiven Statements zum Thema Migration, „Vielfalt in Einheit“ und dem „vielkulturellen Zusammenleben im Kanton“ auf.<sup>49</sup> Weiter organisierte der Verein im Jahr 2007 eine Fotoausstellung, Workshops und Filmveranstaltungen zu „Swissblacks – Schwarze Menschen in der Schweiz“.

### **Abschliessende Bewertung der Informations- und Sensibilisierungsarbeit**

Wie diese Bestandsaufnahme zeigt, sind bisher vor allem punktuelle Aktivitäten aus dem Engagement zivilgesellschaftlicher Vereine und Organisationen entstanden, welche in der Regel von der öffentlichen Hand unterstützt und mitfinanziert wurden. Angesichts des fehlenden konzeptuellen Rahmens, der diese einzelnen Aktivitäten in einen Bezug zueinander setzen und eine Kontinuität von längerfristig angesetzten Massnahmen erlauben würde, drängt sich die Frage nach deren Nachhaltigkeit und Wirksamkeit auf. Die Evaluation einzelner Massnahmen sowie ein umfassendes Controlling der Sensibilisierungsarbeit müsste in Zukunft sicher in Betracht gezogen werden, um die Wirksamkeit solcher Anstrengungen und der aufgebrauchten Ressourcen zu gewährleisten.

---

#### *Zwischenfazit Information, Sensibilisierung und Prävention:*

---

##### *Information:*

- ➔ Erstinformation sowie Erstgespräche mit Neuzuziehenden werden teilweise bereits angeboten oder sind in Planung; dieser Kanal könnte für die Sensibilisierung der potentiell Betroffenen genutzt werden
- 

<sup>47</sup> Im Jahr 2000 haben Jugendliche in Zusammenarbeit mit der Jugendarbeit erstmals die *Burning Night*, eine Konzernacht gegen Rassismus, in Altdorf organisiert. 2008 wurde daraus ein Verein gegründet, der nun alljährlich mit einem Konzert ein Zeichen gegen Rassismus setzen will.

<sup>48</sup> [www.integrationsnetz.org/projekte\\_aktionen/na\\_projekte\\_aktionen.php](http://www.integrationsnetz.org/projekte_aktionen/na_projekte_aktionen.php), 14.04.2011.

<sup>49</sup> Siehe dazu die Kampagnenplakate: [www.einzug.ch/plakatkampagne.html](http://www.einzug.ch/plakatkampagne.html), 13.04.2011.

- 
- ➔ Spezifische Informationsbroschüren zum Beratungsangebot für Opfer von Diskriminierung existieren noch nicht

*Zielgruppenspezifische Sensibilisierung:*

- ➔ Punktuelle Angebote zur Sensibilisierung zivilgesellschaftlicher oder privater Institutionen sind in der Region vereinzelt vorhanden. Caritas Luzern, KomIn und FABIA verfügen diesbezüglich über ein Know-How, welches weiter gefördert und auf neue Themen ausgeweitet werden könnte

*Sensibilisierungskampagnen:*

- ➔ Medien- und Plakatkampagnen wurden bisher vereinzelt durchgeführt (Zug, Luzern, Nid- und Obwalden); deren Wirkung wurde bisher nicht überprüft
- 

## 2.2.4 Öffnung der Institutionen

Der *Abbau struktureller Hindernisse* im Zugang zu Dienstleistungen der Regelstrukturen und der öffentlichen Verwaltung – oder im weiteren Sinne die *Öffnung der Institutionen* – war ein weiterer Bestandteil unserer Abklärungen. Dabei muss vorausgeschickt werden, dass keine systematische Abklärung bei sämtlichen Verwaltungsstellen und Regelstrukturen vorgenommen werden konnte, da dies den Rahmen der Studie gesprengt hätte. Bei der Auswahl der befragten Institutionen wurde so vorgegangen, dass in einer ersten Runde Integrationsfachpersonen vor Ort sowie Expertinnen und Experten mit gesamtschweizerischem Überblick nach Beispielen von *good practices* von Institutionen befragt wurden. Dabei konnten nur vereinzelte beispielhafte Institutionen identifiziert werden. Des Weiteren wurden verschiedene Verwaltungsstellen und Regelstrukturen angefragt, wobei Beispiele aus allen sechs Kantonen berücksichtigt wurden (siehe dazu die Liste im Anhang I). Die Vertretenden der ausgewählten Institutionen wurden einerseits darüber befragt, ob und inwiefern sie eine Politik der Öffnung betreiben, oder ob sie konkrete Massnahmen ergreifen, um den Zugang für Personen mit Migrationshintergrund zu erleichtern – sowohl zu Dienstleistungen als auch zu Arbeitsstellen.

Erwartungsgemäss hat sich gezeigt, dass – abgesehen von einzelnen Ausnahmen – für die grosse Mehrheit der Befragten die Öffnung der Institutionen gegenüber der Migrationsbevölkerung (bzw. der Abbau von Zugangshindernissen) kein Thema oder zumindest kein prioritäres Anliegen ist. Es zeigte sich vielmehr, dass allgemein wenig Bewusstsein über strukturelle Barrieren und das Problem des chancengleichen Zugangs in der eigenen Institution vorhanden ist.

Die vorgefundenen Beispiele aus der Praxis, welche eine Öffnung gegenüber der Migrationsbevölkerung anstreben, können nach ihrer Komplexität vier Kategorien zugeordnet werden. Die umfassendste ist die *ganzheitliche Politik der Öffnung* einer Institution bzw. einer Verwaltungseinheit, welche *top-down* von der Direktion oder der Abteilungsleitung eingesetzt und aktiv unterstützt wird, die ein Konzept, Umsetzungsplan sowie konkrete Massnahmen umfasst. Eine zweite Kategorie betrifft die Massnahmenebene und adressiert Beispiele, die den Öffnungsprozess durch *Schulung des Personals* unterstützen. Drittens werden Praxisbeispiele beleuchtet, die auf externe geschulte *interkulturelle Vermittelnde* oder *Dolmetschende* zurückgreifen, um so den Zugang und die barrierefreie Verständigung mit der Zielgruppe Migrationsbevölkerung zu fördern. Weiter werden Beispiele aufgeführt, welche die Informationspolitik einer Institution den spezifischen Zielgrup-

pen anpassen, um diese besser zu erreichen. Zum Schluss wird noch ein Blick auf die Personalpolitik der kantonalen Verwaltungen geworfen.

### **Ganzheitliche Politik der Öffnung**

Das *Justiz- und Sicherheitsdepartement* des Kantons Luzern spielt hinsichtlich der Öffnung von Verwaltungen eine Vorreiterrolle. Das Legislaturprogramm 2007-2011 beinhaltet drei Punkte, welche in Richtung Öffnung dieser Verwaltungseinheit gehen: „Mit Vielfalt zum Erfolg“, „Stärkung der Mitarbeitenden in Interkulturalität und im Handling von Kundenkontakten“ und „Kundinnen und Kunden stehen im Mittelpunkt“.<sup>50</sup> Mittels konkreter Massnahmen sollen diese Programmpunkte umgesetzt werden: In Pilotprojekten wird *Diversity Management* in zwei Amtsstellen getestet; Weiterbildungen für Mitarbeitende werden durchgeführt; eine institutionalisierte Unterstützung und einzelfallweise Beratung der Mitarbeitenden in Fragen der Interkulturalität wird eingeführt sowie eine konsequente Kundenorientierung durchgesetzt, indem die Arbeit der Behördenmitarbeitenden auf die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden ausgerichtet wird.

Zusammen mit externen Fachpersonen wurde eine für die Direktion massgeschneiderte Weiterbildung für „Interkulturelle Kompetenzen und Kommunikation“ konzipiert. Sechs Kurse an je eineinhalb Tagen wurden im Jahre 2010 mit insgesamt 121 Teilnehmenden dienststellenübergreifend durchgeführt. Die Kurse des ersten Jahres wurden mit einer Umfrage bei den Teilnehmenden evaluiert und das Konzept entsprechend der Feedbacks neu überdacht. Die Rückmeldungen zum Kursinhalt fielen sehr unterschiedlich aus: während einige Dienststellen insgesamt positiv eingestellt sind, hat er den Erwartungen anderer nicht entsprochen. Die Teilnehmenden aus den verschiedenen Dienststellen (z.B. Amt für Migration, Polizei, Strassenverkehrsamt, Schlichtungsbehörde etc.) wurden dienstübergreifend durchmischt, was laut den Rückmeldungen allgemein begrüsst wurde. Die obligatorische Teilnahme wurde von den einen kritisiert und von anderen als zielführend betrachtet. Die Empfehlungen seitens der Teilnehmenden laufen darauf hinaus, ein Obligatorium nur für Vorgesetztenfunktionen und allenfalls gewisse Personengruppen (z.B. junge Polizisten) vorzusehen, ansonsten die Teilnahme auf freiwilliger Basis zu gestalten. Einige bezweifeln jedoch, dass sich genügend Mitarbeitende für eine freiwillige Teilnahme melden würden.<sup>51</sup> Geplant ist, das bestehende Weiterbildungsmodul als Basiskurs (zur Einführung ins Thema) und für die freiwillige Teilnahme anzubieten. Daneben sollen Abteilungs- und Gruppenleitende verschiedener Dienststellen als MultiplikatorInnen oder Fachpersonen im Bereich interkulturelle Fragen und Kundenorientierung ausgebildet werden. Diesbezüglich wird nun ein angepasstes Weiterbildungsmodul dienststellenübergreifend konzipiert.

Abgesehen von der Sensibilisierung durch Weiterbildung des Personals wird allgemein die Kundenorientierung in der Verwaltung gefördert. Hierzu wird beispielsweise auch die briefliche Kommunikation mit der Kundschaft überdacht und allenfalls so angepasst, dass die Information (z.B. amtliche Vorladungen) in einer für Laien verständlichen Sprache formuliert wird. Weiter soll die künftige Personalplanung die Diversität der Mitarbeitenden diejenige der Kundschaft (entsprechend der demographischen Entwicklung) reflektieren. Das übergeordnete Ziel dieser Massnahmen ist eine verbesserte Kundenorientierung

---

<sup>50</sup> [www.lu.ch/index/justiz\\_sicherheit/jsd\\_unser\\_departement/jsd\\_legislaturprogramm.htm](http://www.lu.ch/index/justiz_sicherheit/jsd_unser_departement/jsd_legislaturprogramm.htm), 14.04.2011.

<sup>51</sup> Aktennotiz des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Luzern vom 08.02.2011.

der öffentlichen Verwaltung, in Anlehnung an die Logik privatwirtschaftlicher Betriebe. Wenngleich einzelne Massnahmen – wie bspw. die obligatorische Teilnahme an Kursen für alle Mitarbeitenden – umstritten sein mögen, bildet das Gesamtkonzept sowie der *top-down* Ansatz dieses Departements ein interessantes Beispiel, von dessen Erfahrungswerten andere Verwaltungseinheiten lernen können.

In Richtung einer Öffnung der Regelstruktur *Schule* geht auch das Konzept *Lehren und Lernen in multikulturellen Schulen des Kantons Luzern*.<sup>52</sup> Für Schulen mit einem hohen Anteil zwei- und mehrsprachiger Lernender (von über 40%) sieht der Regierungsrat zusätzliche Unterstützungsmassnahmen für die Förderung des Schulerfolgs, zur Integration der Lernenden mit Migrationshintergrund und zur Sprachförderung in mehrsprachigen Klassen vor. Weiter wird derzeit im Auftrag des kantonalen Gesundheitsamtes Zug eine Bedarfsanalyse zu *Migrationsgerechter Gesundheitsförderung und Prävention* durchgeführt, welche die spezifischen Bedürfnisse oder Migrationsbevölkerung eruieren soll.<sup>53</sup>

### **Sensibilisierung durch Weiterbildungen und Schulung des Personals**

Die *Verwaltungsweiterbildung Zentralschweiz* bietet seit rund sechs Jahren den Kurs „Ausländische Kundinnen und Kunden“ für Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung in ihrem regulären Kursprogramm an.<sup>54</sup> Die Teilnahme an diesen Kursen ist freiwillig. Bisherige Rückmeldungen zum Kursinhalt waren gemäss eigenen Angaben durchwegs positiv. Allerdings ist die Nachfrage so klein, dass dieser Kurs lediglich einmal jährlich und nur mit geringer Teilnehmerzahl durchgeführt werden kann (während gut laufende Kurse 6-10 mal jährlich stattfinden). Aufgrund des geringen Interesses wird das Angebot im nächsten Semester vorübergehend aus dem Programm gestrichen. Die Fachstelle würde es begrüßen, ein solches Kursangebot – frühestens jedoch nach einem Jahr – wieder aufzunehmen. Allerdings müsste der Kurstitel ansprechender sein, positiv formuliert werden und Interesse wecken können, wie bspw. ein Angebot für die Förderung von transkultureller Kompetenz. Da die Fachstelle Verwaltungsweiterbildung die einzelnen Kurse nicht anwirbt, müssten andere Kanäle genutzt werden, um auf dieses Angebot aufmerksam zu machen. Gespräche mit verschiedenen Amtsleitenden haben zudem bestätigt, dass dieses einzige, allgemein an Verwaltungsmitarbeitenden gerichtete Kursangebot zum Umgang mit ausländischer Kundschaft, zu wenig bekannt ist. Ein Obligatorium des Kursbesuches dürfte auf Widerstand stossen, doch könnte die aktive Anpreisung eines „attraktiven“ Angebotes bei Amtsleitenden durchaus Früchte tragen.

Die Einbettung einer Schulung in transkultureller Kommunikation oder im Umgang mit Vielfalt in eine berufliche *Grundausbildung oder Weiterbildung* ist eine weitere Möglichkeit, die in der Praxis genutzt wird, um (künftige) Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung zu sensibilisieren. Beispielsweise ist der „Umgang mit AusländerInnen“ fester Bestandteil der Grundausbildung der *Polizei* in der Zentralschweiz, wie auch in anderen Teilen der Schweiz. Weiter ist an der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (Luzern, Zug und Schwyz) die interkulturelle Pädagogik in der Aus- und Weiterbildung von Lehr-

---

<sup>52</sup> Siehe dazu das Konzept der Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Luzern vom Januar 2008: [www.schulenmitzukunft.ch/pages/unterlagen/dokumente/L+L\\_MS\\_Ausschreibung.pdf](http://www.schulenmitzukunft.ch/pages/unterlagen/dokumente/L+L_MS_Ausschreibung.pdf), 14.04.2011.

<sup>53</sup> Ein Schlussbericht lag zum Zeitpunkt der Redaktionen dieses Berichtes noch nicht vor.

<sup>54</sup> [www.verwaltungsweiterbildung.ch/db3/angebot\\_details.aspx?id=91232](http://www.verwaltungsweiterbildung.ch/db3/angebot_details.aspx?id=91232), 14.04.2011.

personen verankert.<sup>55</sup> Bei den Personalberatenden des *Regionalen Arbeitsvermittlungszentrums (RAV)* Obwalden und Nidwalden gehört interkulturelle Kommunikation zur Basisausbildung.<sup>56</sup> In Luzern fand des Weiteren im Rahmen eines Massnahmenplans des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) 2008 eine *RAV-Tagung* zum Thema Diversity Management statt. An dieser Tagung erarbeiteten Mitarbeitende aus den RAV regionale Chartas zum Thema Diversity (Bundesamt für Migration 2010b: 13).

Der *Strategieplan Integration* der Stadt Luzern 2006-2009 hielt fest, dass die „Öffnung und Stärkung der Verwaltung im Umgang mit Vielfalt“ vorangetrieben werden soll. Es wird insbesondere ein Bedarf an Modulen für die Kompetenzstärkung des Schalterpersonals ausgemacht, welche in die bestehende Weiterbildung integriert werden könnte.<sup>57</sup> Im Strategieplan steht weiter: „Alle Aktivitäten im Bereich Öffnung und Stärkung der Verwaltung werden in enger Zusammenarbeit mit dem Personalamt und den entsprechenden Dienstabteilungen entwickelt und umgesetzt und sind mit den Projekten „Dienstleistungsorientierung“ und „Integrierte Kommunikation“ abgestimmt.

### **Dolmetschdienste, interkulturelle Vermittlung und Übersetzung von Informationsmaterial**

Eine heute in der Zentralschweiz gut etablierte Dienstleistung, welche grundsätzlich allen interessierten Institutionen zur Verfügung steht, ist die Vermittlung von Dolmetschenden und interkulturellen Vermittelnden in 40 Sprachen. Die Caritas Luzern führt seit 1999 einen *Dolmetschdienst*, wo Personen ausgebildet und an interessierte Stellen vermittelt werden, und seit 2006 wird dieses Angebot per Leistungsauftrag der sechs Kantone gestützt. Einige dieser Dolmetschenden sind zugleich interkulturelle Vermittelnde. Die steigende Nachfrage nach den Dienstleistungen des Dolmetschdienstes über die letzten Jahre lässt darauf schliessen, dass die Regelstrukturen zunehmend sensibilisiert sind und sich dieses Modell bewährt. Derzeit baut die Caritas in einem Pilotprojekt einen Pool von interkulturellen Vermittelnden auf, welche zur Öffnung von Institutionen beitragen können, indem sie Akteure der Regelstrukturen sensibilisieren.

Beispielsweise greift der *Pflegedienst des Kantonsspitals Nidwalden* auf dieses Angebot zurück, wenn es zu Kommunikationsschwierigkeiten mit ausländischen Patientinnen oder Patienten kommt. Während früher Familienmitglieder, welche die deutsche Sprache beherrschten, für Übersetzungen beigezogen wurden, wird heute die professionelle und unbürokratische Hilfestellung der Caritas beansprucht. Der Pflegedienst beantragte bei der Spitalleitung die Institutionalisierung der Kooperation mit Caritas, was umgehend bewilligt wurde.

Ein weiteres Beispiel für den Einsatz von interkulturellen Vermittelnden ist das (mittlerweile schweizweit eingeführte) Projekt *Miges Balù* der Fachstelle Gesundheitsförderung der kantonsärztlichen Dienste Luzern.<sup>58</sup> Es handelt sich dabei um ein Teilprojekt im Rahmen des Luzerner Aktionsprogramms Gesundes Körpergewicht, und umfasst ein Bera-

---

<sup>55</sup> Siehe dazu den COHEP-Bericht zum Ist-Zustand der Interkulturellen Pädagogik an den Pädagogischen Hochschulen in der Schweiz (2007): [www.cohep.ch/fileadmin/user\\_upload/default/Dateien/03\\_Publikationen/04\\_Dokumente/2007/2007\\_Untersuchungsbericht\\_IKP\\_de.pdf](http://www.cohep.ch/fileadmin/user_upload/default/Dateien/03_Publikationen/04_Dokumente/2007/2007_Untersuchungsbericht_IKP_de.pdf), 14.04.2011.

<sup>56</sup> Siehe dazu den Bericht „Alle anders – alle gleich“. *Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Obwalden. Stand der Umsetzung 30. April 2008*; S.7.

<sup>57</sup> [www.stadtluzern.ch/dl.php/de/dms-34a2bc920293c5a26202fa16506f7da8/SLU-70738-v1.pdf](http://www.stadtluzern.ch/dl.php/de/dms-34a2bc920293c5a26202fa16506f7da8/SLU-70738-v1.pdf), S. 26, 14.04.2011.

<sup>58</sup> [www.kantonsarzt.lu.ch/projektkonzept\\_migesbalu\\_stand\\_28.7.09.pdf](http://www.kantonsarzt.lu.ch/projektkonzept_migesbalu_stand_28.7.09.pdf), 15.04.2011.

tungsangebot für Migrationsfamilien mit Kleinkindern, mit dem Ziel, über interkulturelle Vermittelnde eine sprachliche und kulturelle Brücke zur Mütter- und Väterberatung zu schlagen.

Das Projekt *Schlüsselpersonen* des KomIn im Kanton Schwyz bildet Personen mit Migrationshintergrund aus, damit sie als interkulturelle Vermittelnde ihren Landsleuten bei Behördenengängen und im Umgang mit den Regelstrukturen behilflich sein können. Bisher hat das KomIn ein Netzwerk von interkulturellen Vermittelnden und Übersetzenden in 16 Sprachen aufgebaut, das nun auf die interessierten Gemeinden übertragen wurde (Küssnacht, Höfner Gemeinden, Arth und Schwyz).

Eine einfache Art, den Kommunikationsfluss zur Migrationsbevölkerung zu verbessern, besteht in der *Übersetzung des schriftlichen Informationsmaterials*, von Flyern bis hin zu Internetseiten. So betreibt die Fachstelle Migration im Kanton Zug die gesamte Homepage auch in englischer Version für die Neuzugewanderten.<sup>59</sup>

### Chancengleiche Personalpolitik

Unter Öffnung der Institutionen ist nicht nur der Zugang zu Dienstleistungen zu verstehen, sondern auch der chancengleiche Zugang zu Arbeitsstellen und Positionen. Der Anteil von Angestellten mit Migrationshintergrund<sup>60</sup> (und deren Verteilung in Arbeitssektoren und Stufen) im öffentlichen Sektor gibt einerseits einen ersten Hinweis darauf, inwiefern der chancengleiche Zugang der Migrationsbevölkerung zu öffentlichen Arbeitsstellen gewährleistet ist, und andererseits inwieweit die gesellschaftliche Diversität in der Belegschaft repräsentiert ist.

Die Schweizer Staatsangehörigkeit ist heute in der Regel nicht mehr *Voraussetzung für eine Anstellung* im öffentlichen Dienst. Eine Ausnahme bildet in der Schweiz nach wie vor der Polizeidienst, wo die Anstellung von ausländischen Staatsangehörigen mehrheitlich nicht möglich ist.<sup>61</sup> Der Kanton Schwyz hat jedoch bereits im Jahr 2001 seine Praxis diesbezüglich geändert: Das Dienstreglement der *Kantonspolizei Schwyz* hält bezüglich Berufsanforderungen fest, dass sowohl Schweizer Bürger als auch „in der Schweiz assimilierte Ausländer“ zugelassen sind. Bedingung ist (mitunter die schriftliche) Beherrschung der deutschen Sprache. Die Erweiterung der Anstellungsbedingungen hat sich in der Praxis jedoch kaum ausgewirkt: seit der Einführung gab es lediglich einen einzigen Polizisten ohne Schweizer Pass; kürzlich haben drei weitere Personen den Dienst aufgenommen, die derzeit das Einbürgerungsverfahren durchlaufen.

---

<sup>59</sup> Im Kanton Zug sind nebst den Neuzuziehenden aus Deutschland, diejenigen aus Grossbritannien und den USA zahlenmässig die bedeutsamsten: im Jahr 2008 stammten 37,9% der Neuzuziehenden AusländerInnen aus Deutschland, gefolgt von 6,7% aus Grossbritannien und 5,4% aus den USA. Siehe dazu den Bericht *Integrationslandschaft Zug* (2009), S. 7.

<sup>60</sup> Damit sind sowohl Migrantinnen und Migranten aber auch Secondas und Seconos, ohne oder mit Schweizer Staatsbürgerschaft, gemeint, wenngleich das Problem besteht, dass die Personalstatistiken lediglich die ausländischen Staatsangehörigen ausweisen.

<sup>61</sup> Der Kanton Basel-Stadt hat bereits 1996 das Aufnahmekriterium gelockert und ermöglicht ausländischen Staatsangehörigen den Zugang zur Polizeiausbildung; diesem Beispiel folgten die Kantone Genf, Neuenburg, Jura und Appenzell. Im Kanton Bern wird derzeit die Zulassung von Polizisten ohne Schweizer Pass kontrovers debattiert. Siehe: [www.derbund.ch/bern/Auslaendische-Polizisten-SVP-will-Kantons-polizeibremser-story/11840296](http://www.derbund.ch/bern/Auslaendische-Polizisten-SVP-will-Kantons-polizeibremser-story/11840296), und [www.derbund.ch/bern/Polizisten-wollen-keine-auslaendischen-Kollegen-story/19462385](http://www.derbund.ch/bern/Polizisten-wollen-keine-auslaendischen-Kollegen-story/19462385), 15.04.2011.

Im *Integrationsleitbild des Kantons Luzern* steht explizit, „Der Kanton als Arbeitgeber fördert spezielle Ausbildungsprogramme, vor allem Deutschkurse, er ermöglicht den Zugang zu Arbeitsstellen in der öffentlichen Verwaltung auch für Jahresaufenthalterinnen und Jahresaufenthalter und für Niedergelassene“ (S. 9). Konkrete Massnahmen wurden unseres Wissens diesbezüglich bisher nicht getroffen.

Ob die öffentlichen Dienste diskriminierungsfrei und Personal nach dem Prinzip der Gleichbehandlung rekrutieren, kann hier nicht beurteilt werden. Anhand einer Standortbestimmung betreffend Personalzusammensetzung kann lediglich auf die ungleiche Vertretung von Bevölkerungsgruppen aufmerksam gemacht werden. Hierzu wurden auf Kantonsebene die Leitenden der kantonalen Personalämter nach dem *AusländerInnenanteil der Beschäftigten* gefragt (siehe Tabelle im Anhang II). Die Anfrage ergab deutlich, dass in keinem der Kantone die ausländische Bevölkerung im Personalbestand der Kantonsverwaltung anteilmässig genügend repräsentiert ist: Die Ausländeranteile der Kantonsangestellten liegen je nach Kanton zwischen 0,8 und 3,8%, was deutlich unter den entsprechenden Ausländeranteilen an der Wohnbevölkerung liegt (zwischen 9% in Uri und 23% in Zug). Die Angaben stammen von den kantonalen Personalämtern und wurden somit nicht nach einheitlichen Kriterien erhoben, weshalb die Vergleichbarkeit der kantonalen Daten limitiert ist. Detaillierte Angaben zur Verteilung des Personals mit und ohne Schweizer Pass nach Departementen und Ämtern standen uns nur im Kanton Luzern zur Verfügung. Diese zeigen jedoch beispielhaft auf, wie unterschiedlich der Ausländeranteil in den verschiedenen Bereichen ist: während bspw. rund ein Drittel der Beschäftigten des Kantonsspitals ausländische Staatsangehörige sind, haben lediglich 0,5% der Polizisten keinen Schweizer Pass.

Warum so wenige Personen ausländischer Staatsangehörigkeit in der Kantonsverwaltung beschäftigt werden, lässt sich freilich aus den Statistiken nicht erklären. Der Ausländeranteil im Personalbestand ist denn auch lediglich als ein Indikator zu verstehen. Eine detaillierte und vertiefte Abklärung mit den Personalämtern sowie den Personalabteilungen der einzelnen Ämter und Regelstrukturen wäre notwendig, um den Ursachen der tieferen Beschäftigungsraten auf den Grund zu gehen. Weiter müsste die Personalpolitik allgemein daraufhin geprüft werden, ob die *Gleichbehandlung im Rekrutierungsverfahren* gewährleistet ist, oder ob allenfalls strukturelle (oder institutionelle) Hindernisse den Zugang gewisser Personengruppen erschweren.

Im Kanton Zug hat eine *Arbeitsgruppe des Volkswirtschaftsdepartements* vor einigen Jahren ein Projekt zum Thema Nachhaltigkeit lanciert, welches die Öffnung der Verwaltung und die Förderung des interkulturellen Verständnisses umfasste. Verschiedene Konzepte und Vorschläge wurden angedacht, wobei auch Optionen wie die Einführung von Quotenregelungen oder Diversity Management offen diskutiert wurden. Das Projekt wurde jedoch aufgrund personeller Ausfälle vorübergehend auf Eis gelegt. Die diversen Gespräche und Sitzungen haben gemäss Einschätzungen eines Interviewpartners die implizierten Personen für die Fragestellung sensibilisiert, und Tabus konnten gebrochen werden.

Insgesamt zeigen unsere Abklärungen jedoch, dass Diversity Management oder die vermehrte Rekrutierung von Personen mit Migrationshintergrund (um den tiefen Anteil zu erhöhen) kein dringliches Anliegen ist. Die Anstellung von ausländischen Personen ist vielmehr umstritten und stosse – gemäss Aussagen mehrerer Befragter – insbesondere bei der Kundschaft gar auf Widerstände. Aufgeführt wurde unter anderem das Argument, dass die *Beherrschung der Mundart* ein ausschlaggebendes Kriterium für die Anstellung in der Verwaltung sei. Dies gilt insbesondere für Stellen mit regelmässigem Kundenkontakt:

Mangelnde Mundartkenntnisse könnten bei der Schweizer Kundschaft auf Ablehnung stossen. Im Pflegedienst des Kantonsspitals Nidwalden sei beispielsweise das Auswahlkriterium Beherrschung der deutschen Sprache und der Mundart viel wichtiger als transkulturelle Kompetenzen oder die Beherrschung einer Migrationsprache.

Aus diversen Gesprächen wird deutlich, dass die Sprachanforderungen eine Hürde für die Anstellung ausländischer Mitarbeitenden darstellt. Ob sich der erschwerte Zugang zu öffentlichen Stellen „bloss“ auf die Gruppe der Neuzugewanderten (die des lokalen Dialektes noch nicht mächtig sind) beschränkt, ist jedoch zu bezweifeln. Das Bewusstsein, dass sich der Zugang oft auch für Schweizer Staatsangehörige mit Migrationshintergrund oder in der Schweiz geborene Ausländerinnen und Ausländer schwierig gestaltet, ist nicht immer vorhanden.

### **Abschliessende Bewertung zur Öffnung der Institutionen**

Die wenigen vorgefundenen Beispiele von Öffnungsprozessen in staatlichen Institutionen lassen vermuten, dass dieser Bereich künftig eine der grossen Herausforderungen stellen dürfte. Mit Ausnahme einer Verwaltungsdirektion im Kanton Luzern, welche mit einem *top down*-Ansatz operiert und eine ganzheitliche Politik der Kundenorientierung und des Diversity Managements anstrebt, betreffen die anderen Praxisbeispiele lediglich einzelne Schritte des Öffnungsprozesses. Punktuelle Massnahmen, welche die Zugangsbarrieren zu öffentlichen Dienstleistungen abbauen helfen, scheinen sich indes bewährt zu haben (wie Dolmetschdienste und Übersetzung von Informationsmaterial), während keinerlei Massnahmen zur Förderung des chancengleichen Zugangs zu Stellen im öffentlichen Dienst bekannt sind. Ein Ausbaupotential ist ausserdem bei professionellen, an den jeweiligen Bedürfnissen angepassten Weiterbildungsangeboten auszumachen. Mainstreaming-Prozesse von Gleichstellung und Antidiskriminierung sind derweil noch weitgehend inexistent.

---

#### *Zwischenfazit Öffnung der Institutionen:*

---

- ➔ Ganzheitliche Konzepte für die Öffnung der Verwaltung oder Diversity Management bestehen noch kaum
  - ➔ Schulungen des Personals in inter- oder transkultureller Kompetenz sind punktuell vorhanden; sie folgen einer Strategie der verbesserten Kundenorientierung der Verwaltung und stossen daher auf relativ breite Akzeptanz
  - ➔ Die Nachfrage nach interkulturellen Vermittelnden und Dolmetschenden wird von den Behörden und Regelstrukturen rege genutzt, das Angebot konnte in den letzten Jahren entsprechend ausgebaut werden
  - ➔ Der Anteil ausländischer Mitarbeitenden in den kantonalen Verwaltungen ist tief, was vereinzelt Verwaltungsstellen (z.B. Luzern, Zug) dazu veranlasste, die Personalstrategie zu überdenken. Allgemein scheint die verstärkte Rekrutierung von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung jedoch kein dringliches Anliegen zu sein
  - ➔ Ob der diskriminierungsfreie Zugang zu Stellen und Positionen gewährleistet ist, müsste detailliert untersucht werden, indem Personalpolitik und Rekrutierungsverfahren überprüft werden
-

Die Gesamtanalyse des Ist-Zustandes in der Zentralschweiz legt den Schluss nahe, gesetzgeberische Bestrebungen für den verbesserten Schutz vor und der Bekämpfung von Diskriminierung hätten sich bisher kaum durchgesetzt. Auch in den strategischen Grundlagenpapieren der Integrationspolitik sind Antidiskriminierungsmaßnahmen nicht prominent vertreten. Auf institutioneller Ebene bestehen zwar die notwendigen Strukturen – gut etablierte und professionelle (Fach-)stellen und Fachkommissionen –, doch fehlen diesen Stellen (mit einzelnen Ausnahmen) explizite Aufträge, sowie entsprechende Ressourcen und Kompetenzen, um Antidiskriminierungsarbeit zu leisten. Auf der Massnahmenebene bestehen bereits einzelne vielversprechende Angebote, die gestärkt und ausgebaut werden könnten. Die nötigen Voraussetzungen sind gerade im Bereich Beratung und Vermittlung prinzipiell vorhanden, doch fehlen fachlich spezialisierte, professionelle und niederschwellige Beratungsangebote für Diskriminierungs Betroffene. Ebenso ist die Zentralschweiz mit einer einzigen kantonalen Ombudsstelle unterdotiert. Für die Sensibilisierung und Prävention sowie für institutionelle Öffnungsprozesse fehlen bislang umfassende und griffige Konzepte.

### **3 Brennpunkte und Handlungsbedarf beim Schutz vor Diskriminierung**

Verschiedene sozial- und rechtswissenschaftliche Studien belegen das Vorkommen ethnisch-kultureller Diskriminierung. Basierend auf den Erkenntnissen wissenschaftlicher Untersuchungen, auf der Berichterstattung internationaler Menschenrechtsorganismen, den Empfehlungen der Fachstelle für Rassismusbekämpfung und der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus kann Handlungsbedarf auch für den Zentralschweizer Kontext abgeleitet werden. Weitere Quellen werden in diesem Kapitel jedoch verwendet, um den spezifischen Bedarf in diesem regionalen Kontext zu eruieren.

Die systematische Datenerhebung von Diskriminierungsfällen (Monitoring) befindet sich in der Schweiz noch in den Kinderschuhen. Die wenigen vorhandenen Datenbanken wurden dennoch auf Hinweise zum Vorkommen diskriminierender Handlungen in der Zentralschweizer Region geprüft (→ Kapitel 3.1). Überdies wurden die Einschätzungen lokaler Fachpersonen eingeholt, welche im Arbeitsalltag direkt oder indirekt mit der Diskriminierungsproblematik in Berührung kommen. Um schliesslich noch die Perspektive und Erfahrungswerte der (potentiell) betroffenen Gruppen zu erfassen, wurde ein Gruppeninterview mit acht Personen mit Migrationshintergrund aus der Zentralschweiz geführt.

Das Kapitel 3.2 zu den Brennpunkten wurde nach den meist genannten Lebensbereichen strukturiert, in denen Diskriminierung aus Sicht der GesprächspartnerInnen hauptsächlich vorkommt. Weiter wird auf die von Diskriminierung besonders betroffenen Personengruppen eingegangen. Das Kapitel 3.3 ist nach Handlungsebenen und -feldern strukturiert: Es beginnt mit dem Handlungsbedarf betreffend den gesetzlichen Rahmen und die strategischen Grundlagen und geht anschliessend auf die drei Bereiche 1) Beratung und Vermittlung, 2) Information, Sensibilisierung, Prävention und 3) Öffnung der Institutionen ein. Es versteht sich, dass die Skizzierung von Brennpunkten und Handlungsbedarf nicht abschliessend ist, und dass für eine vertiefte Problemanalyse in den einzelnen Bereichen, Regelstrukturen oder Institutionen detaillierte Untersuchungen nötig wären bzw. folgen sollten.

### 3.1 Monitoring von ethnisch-kultureller Diskriminierung

Es gibt noch kein solides Wissen über das Vorkommen und das Ausmass von Diskriminierung in der Schweiz: so liegt bislang noch kein umfassendes Melde- und Monitoringsystem von Fällen ethnisch-kultureller Diskriminierung vor, weder auf Bundesebene noch auf Kantons- oder Gemeindeebene. Folglich fehlen auch verlässliche Hinweise darüber, inwieweit Diskriminierung in der Zentralschweiz vorkommt.

Die einzigen verlässlichen Angaben aus der Gesamtschweiz bestehen zu jenen **Rechtsfällen**, welche die Rassismusstrafnorm betreffen. Sämtliche Rechtsfälle von rassistisch motivierten und in die Öffentlichkeit getragenen Taten (nach Rassismusstrafnorm Art. 261bis des Strafgesetzbuchs) werden seit 1997 von der EKR gesammelt und statistisch ausgewertet. Insgesamt hat die EKR Kenntnis von 578 Anzeigen (Fällen), die zwischen 1995 und 2009 bei den zuständigen Behörden eingegangen sind.<sup>62</sup> Aus dem Kanton Luzern sind 35 Fälle bekannt, aus dem Kanton Schwyz 6, aus Uri 3 und aus Zug 10. Aus Ob- und Nidwalden sind bislang keine Anzeigen eingegangen. Die Verurteilungsrate ist laut Analysen der EKR gesamtschweizerisch und über die Jahre 1995-2007 hin gesehen, verglichen mit den Anzeigen, relativ tief: von 501 eingegangenen Anzeigen sind die Untersuchungsbehörden auf knapp die Hälfte (273) materiell-rechtlich eingetreten. Davon führten schliesslich 230 Fälle (84.2% der Urteile) zu einer Verurteilung der Angeschuldigten wegen Rassendiskriminierung.

Als weitere Quelle dient die Datenbank der EKR und Humanrights.ch/MERS, welche seit 2008 die Beratungsfälle von Rassismusopfern dokumentiert. Im Rahmen des Projektes Beratungsnetz Rassismusopfer waren im Jahr 2010 schweizweit erst sieben Beratungsstellen dem **Dokumentations- und Monitoringsystem (DoSyRa)** angehängt, laufend kommen jedoch neue hinzu. Der zweite Bericht *Rassismusfälle in der Beratungspraxis* (2009) analysiert 162 Fälle, was einem deutlichen Zuwachs im Vergleich zum vorangegangenen Jahr entspricht (EKR und Humanrights.ch/MERS 2010). Regionalspezifische Angaben lassen sich nicht ableiten, womit keine Aussagen über allfällige Fälle aus der Zentralschweiz gemacht werden können. Aus dem Bericht geht hervor, dass die dokumentierten Beratungsfälle besonders oft Personen aus Mitteleuropa betreffen, wobei ein beträchtlicher Teil die Schweizer Staatsbürgerschaft besitzt. Rassistische Diskriminierung kam gemäss Bericht v.a. in der Arbeitswelt und im öffentlichen Raum vor. Weit am häufigsten wurden verletzend, abwertend und beleidigend verbale Äusserungen gemeldet.

Seit dem Jahr 1992 geben die Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) und die Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz (GMS) gemeinsam die **Chronologie Rassismus in der Schweiz** heraus. Gestützt auf Medienberichte und -mitteilungen werden alle öffentlich gewordenen Vorfälle, die auf rassistische und/oder rechtsextreme Motivationen zurückgehen, erfasst, ungeachtet dessen, ob es sich um verbale Äusserungen, um Sprayerien, um körperliche Gewalt oder um Behördenrassismus handelt.<sup>63</sup> Sie dokumentiert auch öffentliche Äusserungen, welche nicht unter den Geltungsbereich der Rassismusstrafnorm (Art. 261bis StGB) fallen aber dennoch offensichtlich rassistisch sind. In

---

<sup>62</sup> Entscheide und Urteile sind auf der Online-Datenbank abrufbar. Die entsprechende Statistik ist nach Jahr, Kanton, Straftatbestand, Opfer- und Tätergruppen, Tatmittel und Entscheidearten aufgeschlüsselt. Siehe dazu die Online-Datenbank sowie die Auswertungen der EKR: [www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/00273/index.html?lang=de](http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/00273/index.html?lang=de); 04.04.2011.

<sup>63</sup> Siehe dazu <http://chronologie.gra.ch/index.php?p=4>; 04.04.2011.

den letzten zwei Dekaden wurden auch unzählige Vorfälle aus der Zentralschweiz dokumentiert.

Die dokumentierten Vorfälle dürften jedoch nur die Spitze des Eisberges ausmachen, denn Fälle tauchen nur dann an die Oberfläche auf, wenn eine Meldeinstanz vorhanden ist. Ausserdem zeigt die Praxis, dass das Vorhandensein einer Anlauf-, Beratungs- oder Meldestelle nicht automatisch und sofort zu vermehrten Meldungen über diskriminierende Handlungen führen muss. Es lässt sich jedoch beobachten, dass sich nach Jahren des Bestehens von Beratungs- oder Ombudsstellen Meldungen von Fällen häufen. Wie aus Gesprächen mit Beratungspersonen ausserdem deutlich wurde, ist die Hemmschwelle von Opfern gross, Erlebtes zu berichten; oft ist es zudem schwierig, den diskriminierenden Charakter einer Handlung zu erkennen und als solche zu benennen (sowohl für die Betroffenen als auch für Beratungspersonen). Aus diesen Gründen ist von einer beträchtlichen *Dunkelziffer* von Diskriminierungsfällen auszugehen.

Eine weitere Informationsquelle zum Vorkommen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit oder Diskriminierung sind Umfragen, wobei diese häufig nur einen spezifischen Bevölkerungsteil erfassen. Im Kanton Uri hat die kantonale Kinder- und Jugendkommission im Jahr 2007 eine Umfrage zu Jugendextremismus, Rassismus und Rechts- und Linksradikalismus bei verschiedenen Verwaltungsstellen und spezialisierten Institutionen im Jugendbereich durchgeführt.<sup>64</sup> Die Analyse beruht auf 30 Rückmeldungen von 82 Anfragen. Wenngleich gemäss Bericht die Resultate der Umfrage nicht alarmierend sind, wird doch eine zunehmende Tendenz von Konfrontationen zwischen Rechtsgerichteten gegenüber Ausländerinnen und Ausländern konstatiert.

## **3.2 Brennpunkte von Diskriminierung in verschiedenen Lebensbereichen**

### **Wohnungsmarkt**

Einer der meist genannten Problembereiche, sowohl seitens der Befragten mit Migrationshintergrund wie der Fachpersonen, ist der Wohnungsmarkt. Eine grosse Mehrheit der Gesprächspartnerinnen und -partner weiss entweder aus eigener Erfahrung oder über Drittpersonen von den Schwierigkeiten von Personen mit Migrationshintergrund, auf dem freien Markt eine Wohnung zu finden. Dabei kann Diskriminierung teilweise ganz offen zum Ausdruck kommen, was beispielsweise die Anekdote eines Wohnungsbewerbers afrikanischer Herkunft bezeugt, der eine Absage mit der (mündlichen) Erklärung erhielt, „wir haben keine Wohnung für solche Leute“.<sup>65</sup> Berichtet wird auch von Wohnungsinseraten, die sich ausdrücklich an Schweizerinnen und Schweizer richten. Meistens dürfte sich Diskriminierung jedoch verdeckt abspielen, bzw. sich nicht direkt äussern: Wohnungs anbietende antworten auf eine Bewerbung nicht oder teilen höflich mit, dass die Wohnung bereits

---

<sup>64</sup> Siehe Umfrageauswertung: <http://www.ur.ch/dateimanager/07auswertung-umfrage-rassismus.pdf>, 03.04.2011.

<sup>65</sup> Zwei weitere Personen berichteten von der offenen Ablehnung von Vermietern gegenüber Bewerbenden afrikanischer Herkunft. Eine in der Schweiz aufgewachsene und akzentfrei Schweizerdeutsch sprechende Person mit Migrationshintergrund berichtete, dass sie nach telefonischer Vereinbarung an eine Wohnungsbesichtigung eingeladen wurde. Als sie dann persönlich vor Ort erschien, wurde ihr mitgeteilt, dass aufgrund ihres Aussehens die Wohnung nicht vergeben werden könne, da AusländerInnen bei den Nachbarn nicht erwünscht seien.

vergeben sei. Den Betroffenen bleibt oft nur eine Vermutung betreffend die Gründe der Negativentscheide.

Der Mieterinnen- und Mieterverband Luzern bestätigte, dass manchmal Anfragen bzw. Meldungen von Betroffenen eintreffen, die sich diskriminiert fühlten.<sup>66</sup> Wenngleich Misserfolgen auf der Wohnungssuche längst nicht immer eine (ethnisch-kulturelle) Diskriminierung zugrunde liegt, würden teilweise fadenscheinige Begründungen einer Absage klar auf Diskriminierung hindeuten. Den betroffenen Personen kommen verständlicherweise Zweifel auf, wenn eine Absage damit begründet wird, dass bereits anderweitig ein Mieter gefunden wurde, und kurz darauf die Wohnung wieder ausgeschrieben ist.

Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt scheint überall ein Problem zu sein (nicht nur in der (Zentral-)Schweiz), doch spitzt sich die Situation in Gemeinden und Quartieren zu, wo akute **Wohnungsnot** herrscht und die Konkurrenz zwischen Bewerbenden gross ist.<sup>67</sup> Dies gilt insbesondere für den Grossraum Luzern, aber auch für die Kantone Ob- und Nidwalden sowie Zug, welche durch tiefe Steuern Eigentümer anlocken und damit den Bestand im Mietwohnungsmarkt verknappen. Betroffen sind ausserdem nicht nur Personen ohne Schweizer Pass oder mit ausländisch klingenden Namen, sondern auch sozial benachteiligte Schweizerinnen und Schweizer aus tiefen Lohnsegmenten (siehe dazu Sommaruga 2009).

Gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt vorzugehen erweist sich als äusserst schwierig, zumal das **Mietrecht** Vertragsfreiheit garantiert. Negativentscheide werden auch kaum je schriftlich mit der Herkunft oder dem Migrationshintergrund der Bewerberin oder des Bewerbers begründet. Beweise können somit in der Regel nicht vorgelegt werden, was eine Beschwerde praktisch verunmöglicht.

Gemäss Einschätzung diverser GesprächspartnerInnen besteht klarer Handlungsbedarf bei der Förderung des diskriminierungsfreien Zugangs zum Wohnungsmarkt; es herrscht jedoch weitgehend Ratlosigkeit darüber, wie dies angegangen werden könnte. Ein erster Schritt müsste wohl darin bestehen, den diskriminierenden Praktiken nachzugehen, indem Vorfälle gemeldet und dokumentiert werden. Für eine sorgfältige Abklärung der Lage wäre ein **Wohnungsmarkt-Testing** angebracht.<sup>68</sup> Mit der Testing-Methode können Un-

---

<sup>66</sup> Der Mieterinnen- und Mieterverband bietet seinen Mitgliedern persönliche Rechtsberatung an. Bei gerichtlichen Auseinandersetzungen erhalten sie Rechtshilfe von externen Anwälten. Es werden jedoch keine Statistiken über die Fälle geführt.

<sup>67</sup> Siehe dazu die Übersicht über Studien zu Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt in verschiedenen europäischen Ländern (Bleis 2010): [www.berlin.de/imperia/md/content/lb\\_ads/materialien/diskriminierung\\_wohnungsmarkt\\_barrierefrei.pdf?start&ts=1306928002&file=diskriminierung\\_wohnungsmarkt\\_barrierefrei.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb_ads/materialien/diskriminierung_wohnungsmarkt_barrierefrei.pdf?start&ts=1306928002&file=diskriminierung_wohnungsmarkt_barrierefrei.pdf), 11.06.2011.

<sup>68</sup> Bei einem Testing-Verfahren wird eine Vergleichsperson als Testperson eingesetzt, um zu überprüfen, ob ein Verhalten gegenüber einer Person, die ein bestimmtes Merkmal aufweist, gleichermaßen auch gegenüber der Vergleichsperson, bei der dies nicht der Fall ist, erfolgt. Wichtig ist dabei, dass bis auf bspw. den Namen der Wohnungssuchenden alle anderen Merkmale wie Einkommen, Anzahl der BewohnerInnen und Vorhandensein von Haustieren, etc. (nahezu) identisch sind. Je vergleichbarer die Profile der Testpersonen und die simulierten (Bewerbungs-) Verfahren sind, desto klarer kann eine Aussage darüber gemacht werden, ob eine Diskriminierung vorliegt oder nicht. Auf dem Schweizer Wohnungsmarkt wurde bisher noch kein Testing durchgeführt; in Deutschland wurde eine solche Untersuchung durchgeführt (siehe dazu [www.planerladen.de/](http://www.planerladen.de/)). Vgl. auch das Beispiel eines Arbeitsmarkt-Testings in der Schweiz (Fibbi et al. 2003).

gleichbehandlungen aufgrund eines Merkmals – wie ausländische Namen oder Staatsbürgerschaft – sichtbar gemacht werden, diskriminierende Praktiken aufgezeigt und als „Beweismittel“ genutzt werden.

Eine proaktive *Sensibilisierung* der Immobilienverwaltungen sowie der Vermietenden wurde bisher nicht unternommen, wäre jedoch in Zukunft anzustreben. Für den Mieterverband wäre wegen der herrschenden Wohnungsnot ein solches Vorgehen zum heutigen Zeitpunkt jedoch heikel, da auch Schweizer Mitglieder von der Wohnungsnot stark betroffen seien. Hier ist staatliches Handeln umso mehr gefragt, als der Abbau von diskriminierenden Strukturen – auch im Privatsektor – eine Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden im Schutz vor Diskriminierung ist.

### **Erwerbstätigkeit**

Der Bereich der Arbeit wird von verschiedenen Seiten als Brennpunkt genannt. Auf der einen Seite wird der chancenungleiche *Zugang zum Arbeitsmarkt* bemängelt, was auch aus der Literatur hinlänglich bekannt ist (siehe z.B. Caplazi und Naguib 2004; Fibbi et al. 2003; Haug und Wanner 2005; Stutz 2003). Andererseits werden auch Ungleichbehandlungen im Bereich der *Arbeits- und Lohnbedingungen* und Diskriminierung durch ungleiche *Karrierechancen* sowie *Mobbing* konstatiert (de Coulon et al. 2003; Gazareth et al. 2007).

Gemäss Angaben einer angefragten Gewerkschaft ist Diskriminierung von Personen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt eine Tatsache. Mehrere Fälle sind ihr bekannt, eine Statistik wird darüber jedoch nicht geführt. Die Dunkelziffer von Diskriminierungsfällen wird als enorm hoch eingeschätzt. Da gerade im Arbeitsbereich meist mehrere Formen von Diskriminierung zusammenspielen (mehrdimensionale Diskriminierung), ist die ethnisch-kulturelle Diskriminierung schwer als solche erkennbar und kann nicht isoliert betrachtet werden. Die Gewerkschaft hat durchaus Kenntnis von Personen, die den Rechtsweg eingeschlagen hätten, doch sei die Beweislage sehr schwierig. Es wird angenommen, dass viele Betroffene aus Angst vor Repressalien die Vorfälle nicht melden würden. Arbeitnehmende der Niedriglohnbranchen seien am meisten betroffen, da sie am einfachsten „ersetzbar“ seien.

Andere GesprächspartnerInnen berichten von der Schwierigkeit für Flüchtlinge (mit B- oder F-Bewilligung), eine Arbeitsstelle zu finden, wobei es auch vorkomme, dass Arbeitgebende offenkundig diskriminierende Begründungen für eine Absage lieferten. Weiter wird die fehlende Anerkennung der im Ausland erworbenen *Diplome* von Migrantinnen und Migranten als diskriminierende Hürde im Zugang zu Arbeitsstellen empfunden (siehe dazu Bruderer 2009; Pecoraro 2008; Riaño et al. 2006). Mehrere InterviewpartnerInnen bemängelten zudem die Schwierigkeiten im Zugang zu *Stellen im öffentlichen Dienst*, insbesondere in den Gemeindeverwaltungen. Dabei scheinen die hohen Anforderungen an Mundartkenntnisse oft ein Ausschlussfaktor zu sein, welcher einer Bevölkerungsgruppe den Zugang zu solchen Stellen verhindert (siehe dazu auch TAK 2004: 29).

Probleme aufgrund diskriminierender Behandlung können auch *am Arbeitsplatz* entstehen. So erfährt die Gewerkschaft beispielsweise immer wieder von *Mobbingfällen* gegen ausländische Arbeitnehmende. Im Gruppeninterview wurden zudem die ungleichen Aufstiegs- und Karrierechancen innerhalb eines Betriebes von ausländischen gegenüber Schweizer Mitarbeitenden thematisiert.

## Lehrstellen

Im Gruppeninterview haben mehrere Personen von Jugendlichen berichtet, die trotz sehr guter Qualifikationen keine Lehrstelle finden, was schliesslich Zweifel aufkommen lässt, ob ihre Bewerbung aufgrund ihrer ausländischen Herkunft anders behandelt wird als diejenige ihrer Kameraden. Dass Jugendliche ohne Schweizer Pass sowie auch Jugendliche mit ausländischen Namen mit besonderen Schwierigkeiten auf dem Lehrstellenmarkt konfrontiert sind, haben bereits mehrere Studien belegt (vgl. dazu Haeblerlin et al. 2004; Imdorf 2010b).

## Bildungssystem, Schule

Die Chancengleichheit ist zwar ein programmatisches Ziel des schweizerischen Bildungssystems, doch ist diese in der Praxis noch lange nicht immer gegeben (vgl. dazu Gomolla 2008; Hormel 2010; Imdorf 2010a). Diskriminierung in der Schule, insbesondere bei der Selektion im Übertritt in die Sekundarstufe, scheint auch in der Zentralschweiz ein Brennpunkt zu sein. Gemäss Einschätzung mehrerer GesprächspartnerInnen sind die Zuweisungsentscheide der Lehrkräfte nicht frei von Vorurteilen: Kinder ausländischer Herkunft würden trotz gleicher Qualifikationen viel eher in eine Sonderschule eingewiesen als Schweizer Kinder. Umgekehrt werde ihnen der Übertritt ins Gymnasium weniger zuge-  
traut (siehe auch Kronig et al. 2000; Radke 2004). Die Nationalität scheint dabei nicht entscheidend zu sein, da auch Schweizer Kinder aus Migrationsfamilien (Secondos und Secondas) betroffen sind. Dringender Handlungsbedarf wird deshalb in der Sensibilisierung der Lehrkräfte ausgemacht, welchen bei der Entscheidung über die Bildungslaufbahn der Kinder und Jugendlichen eine zentrale Rolle zukommt. Eine Fachperson verspricht sich Verbesserungen hinsichtlich der Chancengleichheit durch den Übergang von einem heute noch sehr segregativen Schulsystem zu einer integrativen Schule (siehe dazu Sturny-Bossart 2010).<sup>69</sup>

## Clubzulass

Eine deutliche Form von ethnisch-kultureller Diskriminierung zeigt sich in der Zulassverweigerung zu Clubs, Bars und Ausgangslokalen, solange dieser keine sachliche Begründung zugrunde liegt. Der Verein Secon@s Plus Schweiz ist in dieser Hinsicht aktiv geworden und hat auf seiner Webseite ([www.fair-clubbing.ch](http://www.fair-clubbing.ch)) eine Meldestelle für Opfer von ungerechtfertigten Einlassverweigerungen eingerichtet.<sup>70</sup> Auch in der Zentralschweiz, insbesondere in der Stadt Luzern, sind mehrere Fälle von Einlassverweigerung bekannt. Die Brisanz solcher Diskriminierungspraktiken erkannte auch der Regierungsrat des Kantons Luzern, der am 8. Februar 2011 ein Postulat (P633) als erheblich erklärt hat, welches u.a. eine Sensibilisierung der Gewerbetreibenden und Sicherheitsfirmen verlangt.<sup>71</sup> Die Problematik der Zulassverweigerung wurde auch vonseiten unserer Gesprächspartnerinnen und -partners mehrmals vorgebracht, wobei eine Personengruppe besonders betroffen

---

<sup>69</sup> Im Kanton Uri bspw. ist das integrative Schulmodell in der Primarstufe bereits umgesetzt. Siehe dazu: [www.ur.ch /dateimanager/planungsbericht-vs2016.pdf](http://www.ur.ch/dateimanager/planungsbericht-vs2016.pdf), 05.06.2011. Im Kanton Luzern erfolgt demnächst eine entsprechende Umstellung.

<sup>70</sup> Im Mai 2009 hat die Stadt Bern gemeinsam mit gggfon (Gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus) und der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus Empfehlungen und ein Merkblatt zu „rassistische Diskriminierung am Bar-, Club- und Discoeingang“ herausgegeben.

<sup>71</sup> [www.lu.ch/download/gr-geschaefte/2007-2011/p\\_633\\_antwort.pdf](http://www.lu.ch/download/gr-geschaefte/2007-2011/p_633_antwort.pdf), 14.04.2011.

zu sein scheint – nämlich männliche Jugendliche und junge Erwachsene aus dem Balkan und Afrika.

### **Öffentlicher Verkehr**

Auf einen weiteren problematischen Alltagsbereich wurde im Gruppeninterview auffallend oft hingewiesen: rassistische Diskriminierung im öffentlichen Verkehr. Die folgenden Beispiele widerspiegeln die subjektiven Empfindungen der Betroffenen bzw. der Zeuginnen von Vorfällen in öffentlichen Verkehrsmitteln und Bahnhöfen. So wurde mehrfach über offene Anfeindungen im Zug berichtet, abschätzige Blicke seitens der *Mitpassagiere* oder demonstrative Platzwechsel, wenn eine dunkelhäutige Person sich in ein Abteil setzt. Zudem wurden Situationen von Ungleichbehandlung von *Beamten des öffentlichen Verkehrs* geschildert: beispielsweise wurde mehrfach beobachtet, wie Flüchtlinge aus Afrika am Bahnschalter offensichtlich nicht bedient würden. Eine Frau berichtete von einem Buschauffeur, der zum wiederholten Mal den Halt an einer Busstation verweigerte, wo afrikanische Flüchtlinge zusteigen wollten.

Welche Motive hinter solchen Handlungen stehen mögen und inwiefern es sich bei diesen Fällen tatsächlich um ethnisch-kulturelle Diskriminierung handelt, ist sehr schwer zu überprüfen. Solche Erfahrungsberichte seitens verschiedener Akteure lassen dennoch aufhorchen. Handlungsbedarf drängt sich demnach auch bei der Erfassung von Vorfällen im öffentlichen Verkehr sowie bei der Sensibilisierung von Angestellten des öffentlichen Verkehrs auf.

### **Öffentliche Verwaltung, Gemeindebehörden**

Zahlreiche Hinweise aus der Literatur zeigen auf, dass die Selbstwahrnehmung hinsichtlich der Diskriminierungsproblematik innerhalb von Verwaltungsstellen oft positiver ist als die Aussensicht. Eigene Diskriminierungspraktiken – oft indirekte und unbewusste – werden von Verwaltungsstellen oftmals verkannt (siehe dazu Bosshard und Keimer 2005; PricewaterhouseCoopers 2003; Schönenberger und Fibbi 2011). Erfahrungsgemäss ist damit zu rechnen, dass die befragten Behördenvertretenden kaum Handlungsbedarf in der eigenen Institution ausmachen und dass die Diskriminierungsproblematik noch weitgehend ein Tabu ist.

Ein anderes Bild zeichnet sich nach den Einschätzungen seitens der Betroffenen sowie Fachpersonen ab, die mit geschärftem Blick in die Behördenpraxis hineinsehen. Bei welchen konkreten Behördenstellen sich Handlungsbedarf abzeichnet, ist aus dieser Untersuchung nicht erkennbar, da hierfür eine vertiefte Problemanalyse auf Institutionsebene notwendig wäre. Es ist jedoch anzunehmen, dass bei denjenigen Behörden und Ämtern mit intensivem Kontakt mit ausländischer Kundschaft das Konfliktpotential grösser ist als bei anderen. Potentiell anfälliger dürften zudem diejenigen Stellen und Ämter sein, in denen das Machtgefälle zwischen Kundschaft und Beamten besonders ausgeprägt ist. Gemäss Angaben verschiedener GesprächspartnerInnen würde dies auf Behördenstellen im Bereich Migration, Asyl, Einbürgerung, Einwohnerkontrolle sowie die Sozialdienste zutreffen. Gleichzeitig wurde im Gruppeninterview aber auch konstatiert, dass gewisse MigrantInnen aufgrund ihrer Erfahrungen im Herkunftsland ein besonderes Misstrauen gegenüber staatlichen Behörden hegen würden. Für die Gemeinde- und Kantonsbehörden zeigt sich insofern Handlungsbedarf, als die Schaffung von Vertrauen in die öffentlichen Institutionen in ihrem Interesse liegt.

## **Polizei**

Die Polizei gerät in der Schweiz immer wieder in die Kritik, insbesondere was das *racial profiling* angeht (siehe dazu EKR 2009, 2010b; Kaufmann 2010). Sowohl aus dem Gruppengespräch als auch aus Interviews kamen verschiedene Hinweise auf diskriminierende Praktiken seitens der Polizei auf, beispielsweise die gezielte Durchsuchung („Filzen“) von Menschen mit dunkler Hautfarbe an Bahnhöfen. Die Polizeischulen in der Schweiz haben unseres Wissens Module zur Sensibilisierung in der Grundbildung bereits eingeführt, doch scheinen sich auch hier weitergehende Massnahmen aufzudrängen.

## **Gesellschaftliches Zusammenleben**

Weitaus diffuser stellt sich die Diskriminierungsproblematik im alltäglichen Zusammenleben oft in subtiler Form und bleibt auch für die Betroffenen schwer als solche erkennbar. Mehrere GesprächspartnerInnen konstatieren in letzter Zeit eine zunehmend fremdenfeindliche Stimmung in der Bevölkerung, gerade auch unter Jugendlichen in ländlichen Regionen der Zentralschweiz. Das Gruppengespräch brachte einige bedenkliche Erfahrungsberichte zutage: vom Ausspotten dunkelhäutiger Kinder auf dem Pausenhof, über Mobbing in der Schule, „dummen Sprüchen“ bis hin zu ernsthafter Gewaltandrohung durch Nachbarn. Weiter wurde von Asylsuchenden berichtet, die mit Eiern beworfen oder auf offener Strasse angespuckt wurden.

Dass latent oder offenkundig auftretender Rassismus sowie Fremdenfeindlichkeit bekämpft werden müssen, darüber besteht bei allen Befragten Einigkeit. Die Sensibilisierung dieses fremdenfeindlichen Teils der Bevölkerung stellt sich jedoch als äusserst schwierige Aufgabe heraus.

## **Betroffene Personengruppen**

Aus dem Gruppengespräch und den Interviews ging hervor, dass sowohl Personen mit als auch ohne Schweizer Pass von Diskriminierung betroffen sind, dass Zuschreibungen aufgrund phänotypischer Merkmale wie der Hautfarbe oder Haare den Ausschlag geben können, genauso wie in anderen Fällen der sprachliche Akzent, der Name, die Nationalität oder der Aufenthaltsstatus – oder mehrere dieser Kategorien zusammen. Hinzu kommen je nach Kontext noch weitere Zuschreibungen aufgrund des Geschlechts, Alters, der sozialen Stellung, Berufsgruppe oder des Anstellungsverhältnisses. Personen aus gewissen Herkunftsländern werden unterschiedlich stark mit Vorurteilen behaftet; solche Fremdzuschreibungen verändern sich auch über die Zeit hinweg. So scheinen derzeit, gemäss mehrfachen Aussagen, Personen afrikanischer Herkunft auf dem Wohnungsmarkt besonders Mühe zu haben, während Jugendliche aus der Balkanregion hauptsächlich von Clubzulassungsverweigerungen betroffen sind. In gewissen ländlichen Gemeinden scheinen hingegen insbesondere Zugewanderte aus Portugal von Anfeindungen tangiert zu sein. Nach Einschätzungen mehrerer Fachpersonen ist in letzter Zeit eine zunehmend ablehnende Haltung der Bevölkerung gegenüber deutschen Zugewanderten zu verzeichnen – eine Tendenz, die den Fachkreisen Sorge bereitet.

## **Abschliessende Beurteilung der Brennpunkte**

Die Einschätzungen der GesprächspartnerInnen bezüglich der besonders heiklen Lebensbereiche und -situationen, die oft von Diskriminierung überschattet sind, decken sich weitgehend mit den Erkenntnissen aus wissenschaftlichen Untersuchungen und den Erfahrungen aus anderen Landesteilen. Insofern erstaunt es nicht, dass in den Bereichen Wohnen, Arbeit, Schule, Behörden und gesellschaftliches Zusammenleben das grösste Diskri-

minierungspotential geortet wird. Was generell auffällt, ist, dass tendenziell am meisten Handlungsbedarf beim Abbau struktureller Zugangshindernisse zu öffentlichen Ressourcen und Dienstleistungen identifiziert wird – also in Bereiche, in denen das staatliche Handeln eine zentrale Rolle spielt. Im privaten Sektor (beim privaten Wohnungsmarkt, Unternehmen, Club- und Freizeitangeboten) ist das staatliche Handeln indirekt für die Sicherstellung des Schutzes vor Diskriminierung und die Gewährleistung des chancengleichen Zugangs zu gesellschaftlichen Ressourcen verantwortlich.

---

### *Zwischenfazit Brennpunkte von Diskriminierung in verschiedenen Lebensbereichen*

---

- ➔ Zugang zum Wohnungsmarkt ist ein zentraler Brennpunkt; die Dokumentation von Fällen sowie eine Untersuchung zu den Auswahlverfahren der Immobilienverwaltungen und Vermietenden drängt sich auf
- ➔ der chancengleiche Zugang zu (Lehr-)Stellen scheint, insbesondere auch im öffentlichen Sektor, nicht gewährleistet zu sein
- ➔ Zuweisungsentscheide seitens der Lehrerschaft bei Schulübertritten sind besonders heikle Momente; um Chancengleichheit im Zugang zu Bildungswegen zu gewährleisten, müsste die Sensibilisierung der Lehrkräfte in Grund- und Weiterbildung gefördert werden
- ➔ im Umgang der Behördenmitarbeitenden mit der zunehmend pluralen Klientel zeichnet sich ein weiterer Brennpunkt ab; durch institutionelles Umdenken sowie durch Schulung des Personals ist eine schrittweise die Öffnung der Verwaltung und der Regelstrukturen zu fördern
- ➔ diskriminierende polizeiliche Handlungen werden nach wie vor beobachtet; die Schulung von Polizeibeamten müsste noch weitergehen
- ➔ eine zunehmend fremdenfeindliche Stimmung scheint sich in gewissen Bevölkerungsteilen breit zu machen; eine besonderes neutralgische Stelle lässt sich im öffentlichen Verkehr ausmachen

---

## **3.3 Einschätzungen zum Handlungsbedarf nach Handlungsfeldern**

Um abzuschätzen, in welchen der eingangs beschriebenen Handlungsfeldern dringlicher Handlungsbedarf besteht und welche Massnahmen von den Befragten hingegen eher als *nice-to-have* eingestuft werden, wurden wiederum Fachpersonen und potentiell Betroffene nach ihrer Einschätzung und Prioritätensetzungen befragt.

### **3.3.1 Gesetzlicher Rahmen**

Grosse Uneinigkeit herrscht bezüglich der Dringlichkeit, des Nutzens und v.a. der politischen Machbarkeit betreffend die Schaffung weiterer gesetzlicher Grundlagen auf Kantonsebene. Eine Mehrheit der Befragten in der Zentralschweiz erachtet gesetzliche Anpassungen für den Schutz vor Diskriminierung als wichtige Grundlage und Legitimation für die Antidiskriminierungsarbeit in der Praxis sowie auch als starkes Signal auf symbolischer Ebene. Auch für die befragten Rassismusexpertinnen und –experten steht ausser Frage, dass gesetzliche Grundlagen einerseits den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung verbessern, und andererseits sensibilisierend wirken.

Die SkeptikerInnen hegen demgegenüber Bedenken, dass weiterführende Gesetzesgrundlagen auf kantonaler Ebene politisch derzeit nicht durchsetzbar seien, und Vorstösse in diese Richtung sogar kontraproduktiv wären. Andere messen der Wirksamkeit weiterer Gesetzesgrundlagen für die Praxis kein grosses Gewicht bei, weshalb sie den Fokus nicht auf einen politisch langwierigen und zermürenden Gesetzesweg, sondern auf stringente strategische Grundlagen und die Massnahmenumsetzung legen. Solche politisch-strategische Grundlagen zu schaffen, einen klaren Auftrag und entsprechende Ressourcen zu sprechen sowie die Kompetenzen und Aufgabenteilung zu klären, sind für die Akteure in der Praxis unverzichtbare Voraussetzungen. Das *Commitment* seitens der Politik ist dabei, gemäss InterviewpartnerInnen, entscheidend; die Kantone und Gemeinden müssen ein klares Statement und ein explizites Bekenntnis zur Nicht-Tolerierung von Diskriminierung abgeben.

### 3.3.2 Staatliche Institutionen

Bezüglich der institutionellen Ebene besteht weitgehend Einigkeit, dass den *kantonalen und kommunalen Fach- oder Ansprechstellen Integration* eine wichtige (Vorbild-) Funktion zukommt. Einerseits müssen diese Stellen Antidiskriminierung glaubwürdig vorleben und andererseits als fachlich kompetente Stellen nach innen (verwaltungsintern) und nach aussen (gegenüber der Bevölkerung und privaten Institutionen) auftreten. Dies bedeutet in erster Linie, klar Position zu beziehen und die Antidiskriminierung ins Pflichtenheft der Integrationsdelegierten und -fachpersonen aufzunehmen. Nebst der konzeptuell-strategischen Arbeit sehen die Befragten die Rolle dieser Fach- und Ansprechstellen hauptsächlich in der Koordination und Ressourcenverteilung bezüglich der umzusetzenden Massnahmen. Die Meinungen gehen in der Frage auseinander, wieweit das Subsidiaritätsprinzip gerade im Bereich Beratung aber auch Sensibilisierung gehen soll, bzw. welche Aufgaben mit Leistungsvertrag an externe, private Organisationen übertragen werden sollen.

Im Gruppeninterview wurde nebst der Idee einer spezifischen, professionellen Beratungs- und Meldestelle für Opfer auch die Schaffung einer *Ombudsstelle* explizit begrüsst. Letztere diene nicht nur Opfern als Vermittlungsstelle, sondern sensibilisiere gleichzeitig die Behörden und stelle eine wichtige Kontrollinstanz für das staatliche Handeln der Verwaltungen dar.

### 3.3.3 Beratung und Vermittlung

Bei der Frage, in welchem Bereich (Beratung und Vermittlung; Sensibilisierung und Prävention und Öffnung der Institutionen) vordringlich Handlungsbedarf besteht, fiel die Gewichtung der Prioritäten unterschiedlich aus. Ein professionelles *Beratungsangebot* für Opfer von Diskriminierung schien nahezu allen Befragten sinnvoll bis notwendig. Wie dieses am besten organisiert und koordiniert werden könnte, darüber herrscht hingegen Uneinigkeit. Während für einige Fachpersonen die bessere Vernetzung des bestehenden Beratungsangebots sowie gezielte Weiterbildungsmassnahmen für Beratende zum Erkennen ethnisch-kultureller Diskriminierung im Vordergrund stehen, sind für andere der Auf- oder Ausbau spezialisierter Beratungsstellen mit klaren Kompetenzen und Ressourcen prioritär. Nebst dem Modell einer spezialisierten Antidiskriminierungs- bzw. Antirassismusstelle wird von gewissen Akteuren eine themenübergreifende, transdisziplinäre Anlaufstelle für verschiedene Formen von Diskriminierung bevorzugt, welche der Mehrdimensionalität von Diskriminierung besser Rechnung tragen könnte. Die Ansiedlung einer spezialisierten Stelle bei einer bereits bestehenden Institution wurde von den Gesprächspartnern gegenüber der Neuschaffung einer spezialisierten Institution klar be-

vorzuzug, nicht zuletzt auch deshalb, weil die erste Option politisch einfacher durchzusetzen und weniger ressourcenaufwändig wäre. Breiter Konsens herrscht auch bezüglich der Hauptkriterien, die eine künftige Ausgestaltung des Beratungsangebotes zu erfüllen habe: ein niederschwelliger Zugang sowie gute (geographische) Erreichbarkeit. Interkantonalen bzw. regionalen Lösungen stehen prinzipiell alle Befragten positiv gegenüber. Die verschiedenen Modelle und Optionen werden im nächsten Kapitel (→ 4) detailliert besprochen.

### 3.3.4 Information, Sensibilisierung und Prävention

Einigkeit herrschte auch im Hinblick auf die Notwendigkeit von Sensibilisierungsmaßnahmen und Prävention auf verschiedenen Ebenen. Die Vorstellungen, was darunter zu verstehen ist, welches Zielpublikum im Vordergrund stehen sollte, v.a. aber wie und über welche Kanäle sensibilisiert werden könnte, unterscheiden sich sehr.

Die Schärfung des Bewusstseins bezüglich Diskriminierung und Rassismus sowie **Grund- und Menschenrechte** werden v.a. seitens der befragten MigrantInnen ins Zentrum gerückt. Dabei wird oft betont, dass sowohl die einheimische Bevölkerung als auch die Migrationsbevölkerung als Zielgruppen adressiert werden müssten, zumal Diskriminierung auch zwischen und innerhalb verschiedener Migrantengruppen ein Problem darstelle. Die Informationsarbeit sollte – so das Fazit aus dem Gruppeninterview – mit der Aufklärung der Migrationsbevölkerung über ihre Rechte und Pflichten beginnen. Für die befragten MigrantInnen bestanden keine Zweifel, dass beispielsweise eine beträchtliche Wissenslücke bezüglich dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot und der Rassismustrafnorm in der Bevölkerung besteht. Eine Person gab zu bedenken, dass ein spezifisches Beratungsangebot wahrscheinlich nicht genutzt würde, solange sich die Betroffenen nicht bewusst sind, wann ihnen Unrecht geschieht.<sup>72</sup> Eine Sensibilisierung auf der Basis eines grund- und menschenrechtlichen Ansatzes (*right-based approach*) und der Ermächtigung (*empowerment*) der Opfer müsste demnach unbedingt mit der Schaffung eines Beratungsangebots einhergehen.

Dass (potentiell) Betroffene adäquat und adressatengerecht informiert werden, dass sie Vorfälle melden und sich im Falle einer Unrechtbehandlung an eine professionelle Stelle wenden können, ist ein wichtiges Anliegen der GesprächspartnerInnen. Sie geben zu bedenken, dass ein noch so gutes Angebot nichts nützt, wenn dieses nicht durch eine sorgfältig vorbereitete Informationsstrategie zugänglich gemacht wird. Vorabklärungen betreffend **Erreichbarkeit** der gewünschten Zielgruppen sind Voraussetzung für eine gelungene Informationsarbeit. Dies beinhaltet Überlegungen, wie die (Sprach-) Barrieren abzubauen und passende Informationskanäle zu finden sind (bspw. durch Anlässe, bei Erstgesprächen, über Flyer oder Onlineportale etc.).

Eine weitere Dimension, die sowohl vonseiten mehrerer Fachpersonen als auch im Gruppeninterview als prioritär erachtet wurde, ist die **Sensibilisierung der Bevölkerung**. Für einige Integrationsfachpersonen steht derzeit weniger der thematische Fokus von Sensibilisierungsaktionen auf Diskriminierung und Rassismus im Vordergrund, sondern vorerst eine weniger brisante Themenwahl wie Umgang mit Vielfalt, Zusammenleben und „Dazu-

---

<sup>72</sup> Eine europäische Umfrage der EU-Agentur für Grundrechte zu Diskriminierung von ethnischen Minderheiten und MigrantInnen zeigt auf, dass ein bedeutender Teil der potentiell betroffenen Personen (rund 80% der Befragten) nicht über ihre Rechte und Beratungsmöglichkeiten informiert sind. Siehe dazu: [www.fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/eumidis\\_glance\\_en.htm](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/eumidis_glance_en.htm), 12.06.2011.

Gehören“. Insbesondere in den ländlichen Gebieten der Zentralschweiz wird dieser Zugang zur Problematik von Intoleranz und Ausgrenzung von mehreren Fachpersonen vor Ort als geeigneter erachtet. Den lokalen Kontext berücksichtigend, würde demnach in einem ersten Schritt die Sichtbarmachung und Auseinandersetzung mit der zunehmenden Pluralität der Gesellschaft im Zentrum stehen.

Andere Expertinnen und Experten plädieren hingegen dafür, das Problem direkt „beim Namen zu nennen“, also rassistische oder ethnisch-kulturelle Diskriminierung in den Fokus zu stellen. Je nach kantonalem Kontext müsste ein erster Schritt darin bestehen, die Existenz rassistischer Diskriminierung aufzuzeigen und sichtbarzumachen, und so das Tabu zu brechen. Die systematische **Erfassung und Dokumentation** von Fällen in den diversen bereits vorhandenen Beratungsstellen würde erlauben aufzuzeigen, wo Diskriminierung alltäglich erfolgt und wen es betrifft. Durch gezielte Weiterbildung der Beratungs- und Fachpersonen für die Anwendung eines solchen Erfassungstools würden die wichtigsten Akteure im Beratungsbereich sensibilisiert und deren Blick auf die Problematik geschärft.

Betreffend den **Umfang, Zielgruppen und Kanäle** von allfälligen Sensibilisierungsmassnahmen bestehen ebenfalls unterschiedliche Vorstellungen. Während einige lokale Fachpersonen eine möglichst breite Bevölkerung mit Kampagnen erreichen wollen, plädieren andere für eher zielgruppenspezifische Öffentlichkeitsarbeit, sei dies über (Sport-) Vereine, Schulen (die Schülerschaft wie auch die Lehrkräfte), Politik und Behörden oder über punktuelle öffentliche Anlässe.

### 3.3.5 Öffnung der Institutionen

Das dritte Handlungsfeld erweist sich eindeutig als das umstrittenste. Die Schwierigkeit liegt bereits darin, dass den Akteure in der Verwaltung und in den Regelstrukturen oft unklar ist, was Öffnung von Institutionen bedeutet. Der Abbau von struktureller Diskriminierung oder die Öffnung der Institutionen setzt ein Bewusstsein voraus, dass gewisse Barrieren für bestimmte Bevölkerungsgruppen im Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen bestehen – sei es für Personen mit Migrationshintergrund, Menschen mit einer Behinderung oder ältere Menschen.

Über den Nutzen einer **kundenorientierten Verwaltung** besteht ein weitgehender Konsens unter den Befragten der Verwaltung und der Regelstrukturen. Allerdings bezweifeln einige, dass genügend Handlungsdruck besteht, um einen systemischen Wandel bzw. ein Umdenken in den Institutionen herbeizuführen. Aus der Sicht einiger Behördenstellen dürfte die Kundenorientierung nicht prioritär sein, da sie in keinem Wettbewerb mit anderen Stellen stehen und die „Kundschaft“ – im Gegensatz zur Privatwirtschaft – gar keine Wahl hat.

Einige befragte Fachpersonen aus dem Integrationsbereich sowie aus der Verwaltung sprachen sich deutlich für einen **top-down Ansatz** aus, um von höchster Ebene einen (ganzheitlichen) Prozess der Öffnung einzuleiten – was eine Strategie sowie konkrete Umsetzungspläne erfordert. So beteuerten zwei Gesprächspartner, dass ein Regierungsratsbeschluss der beste – wenn nicht einzige – Weg sei, genügend politische Unterstützung zur Umsetzung solch ambitionierter Vorhaben zu erhalten.

Insbesondere im Gruppeninterview wurde Handlungsbedarf beim **Zugang zu Arbeitsstellen im öffentlichen Dienst** geortet, wobei auch Fachpersonen aus dem Integrationsbereich hier Nachholbedarf feststellen. Die Berücksichtigung der demographischen Vielfalt im Personalbestand durch Anstellung von Personen mit Migrationshintergrund hätte zudem eine sensibilisierende Wirkung auf die Mitarbeitenden. Wie ein Gesprächspartner bemerk-

te, könnten diese Personen als MultiplikatorInnen mit transkulturellen Kompetenzen auftreten, was dem ganzen Team bzw. einer Dienststelle zugutekommen würde.<sup>73</sup> Als Beispiele für mögliche Förderbereiche wurden Schulen, Sozialdienste und die Polizei genannt. Für Vertretende der Migrationsbevölkerung spielte zudem die symbolische Wirkung eine Rolle, wenn Gemeinden (und Kantone) als Arbeitgebende ein Zeichen für die Öffnung setzten.

Weitgehender Konsens besteht auch im Nutzen und in der Notwendigkeit, *transkulturelle Kompetenzen* von Mitarbeitenden mit viel Kundenkontakt sowie in den Regelstrukturen zu fördern. Weiterbildungen und Schulungen für Verwaltungspersonal begrüsst denn auch eine deutliche Mehrheit, obschon die Modalitäten solcher Kursbesuche – vor allem was die obligatorische Teilnahme betrifft – umstritten sind. Während gewisse GesprächspartnerInnen keinen weiter Bedarf an neuen Kursen sehen, da ein Angebot der Zentralschweizer Verwaltungsweiterbildung oder bei Caritas bereits besteht, würden andere weitergehende oder auch an den Kontext angepasste Angebote begrüssen.

### **Abschliessende Beurteilung zum Handlungsbedarf**

Den Teilnehmenden des Gruppeninterviews war es ein klares Anliegen, die bestehenden Lücken in der Informationsarbeit über die Rechte und den Schutz vor Diskriminierung für die potentiell betroffene Migrationsbevölkerung zu schliessen. Während die Sensibilisierung der Betroffenen für sie im Zentrum künftiger Bestrebungen steht, sehen die Fachpersonen primär Handlungsbedarf in der Sensibilisierung der Gesamtbevölkerung, und im Abbau von Vorurteilen und Spannungen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Im Bereich Beratung und Vermittlung scheint für die grosse Mehrheit eine professionelle, leicht zugängliche und vertrauenswürdige Beratungsstelle für Betroffene ein dringliches Anliegen zu sein, während (Konflikt-) Vermittlungsstellen bzw. Ombudsstellen weniger im Zentrum steht. Im Bereich Öffnung der Institutionen sehen die Befragten mit Migrationshintergrund besonderen Bedarf im Abbau der Zugangshindernisse zu Arbeitsstellen im öffentlichen Dienst und begrüssen den Ausbau der interkulturellen Vermittlung. Die Behördenvertretenden sehen in diesem Bereich im Allgemeinen eher wenig Handlungsbedarf, weshalb die grösste Herausforderung sein dürfte, die Institutionen für solche Öffnungsprozesse zu gewinnen.

---

### ***Zwischenfazit zu Handlungsbedarf in den verschiedenen Bereichen***

---

- ➔ Konsens besteht bezüglich der Notwendigkeit eines professionellen und niederschweligen Beratungsangebotes; betreffend Ausgestaltung eines regionalen Angebotes, bzw. Netzwerks von Beratungsstellen herrscht hingegen Uneinigkeit
  - ➔ Informationsarbeit für potentielle Opfer müsste zwei Dimensionen beinhalten: allgemeine Information über Rechte und Pflichten sowie Information für Opfer über das Beratungsangebot
- 

<sup>73</sup> Wichmann et al. haben in einer Studie zur baselstädtischen Integrationspolitik die transkulturelle Öffnung der Polizei beleuchtet. Die Basler Polizei hat als erstes Polizeikorps in der Schweiz Ausländerinnen und Ausländer mit C-Ausweis zum Polizeidienst zugelassen. Durch die Diversifizierung bei der Rekrutierungsstrategie findet man im basel-städtischen Polizeikorps heute Personen, welche die häufigsten „Migrantensprachen“ sprechen. Die Rekrutierung von Secondos hat laut Einschätzungen der interviewten Experten einen positiven Einfluss auf das Betriebsklima gehabt (Wichmann et al. 2010: 158).

- 
- ➔ Die Sensibilisierung der Bevölkerung ist ein prioritäres Anliegen; das *framing* solcher Kampagnen ist jedoch unter Fachpersonen höchst umstritten; die lokalen und historisch gewachsenen Kontexte müssen bei der Konzipierung von Kampagnen und Massnahmen berücksichtigt werden
  - ➔ Der Handlungsbedarf hinsichtlich Abbau struktureller Hindernisse bzw. Öffnung von Institutionen wird sehr unterschiedlich bewertet
  - ➔ Ausbau und Förderung von Weiterbildungsangeboten für Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung und Regelstrukturen wird allgemein begrüsst
  - ➔ Der Zugang zu Arbeitsstellen in der öffentlichen Verwaltung (Gemeinde- und Kantonebene sowie Regelstrukturen) wird teils bemängelt; wobei bei solchen Öffnungsbestrebungen in den Institutionen mit Widerständen zu rechnen ist
- 

## 4 Handlungsoptionen

Wie eingangs erläutert, sind Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam verpflichtet, den Schutz vor Diskriminierung sicherzustellen und entsprechende Rahmenbedingungen für den diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und gesellschaftlichen Ressourcen zu schaffen. Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip sind die Kantone insbesondere für die Politikformulierung und die Errichtung von Institutionen und Strukturen verantwortlich, welche den Schutz vor und die Bekämpfung von Diskriminierung gewährleisten. Staatlichen Institutionen – Verwaltungen wie Regelstrukturen – kommt dabei eine Vorbildfunktion zu; gleichzeitig haben sie private Institutionen in ihren Öffnungsbestrebungen zu unterstützen.

Auf der Grundlage der vorhergehenden Kapitel, der Hinweise aus der Literatur und aus den Interviews, werden in diesem Kapitel Stossrichtungen und Handlungsoptionen skizziert, die den Verantwortlichen bei der Konzeptentwicklung und der Politikformulierung als Grundlage dienen können. Wir unterscheiden in der Folge vier Ebenen des staatlichen Handelns:

- Politikformulierung, gesetzlichen und strategischen Rahmen setzen (➔ Kapitel 4.1)
- Monitoring und Dokumentation von Diskriminierungsfällen gewährleisten (➔ 4.2)
- Institutionelle Strukturen aufbauen, Fördermassnahmen unterstützen (➔ 4.3- 4.5)
- Controlling der Politikmassnahmen und Qualitätssicherung (➔ 4.6)

In den folgenden Unterkapiteln werden jeweils die allgemeinen Voraussetzungen dargelegt, verschiedene Optionen der Ausgestaltung modellhaft skizziert und – wo möglich – anhand von Beispielen aus der Praxis und Erfahrungen aus der Schweiz in den grauen Kästchen illustriert.

### 4.1 Politikformulierung

#### **Verbesserung des Diskriminierungsschutzes auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe**

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus hat im Dezember 2009 in ihrem Bericht *Recht gegen rassistische Diskriminierung* eine Analyse der aktuellen Rechtslage auf Bundesebene vorgenommen und deren Defizite benannt. Weiter hat sie Empfehlungen für

den verbesserten Schutz vor Diskriminierung abgegeben (EKR 2010a: 62-66). Einige dieser Empfehlungen an den Bund sind, dort wo es den Kompetenzbereich der Kantone betrifft, auf die kantonale Ebene übertragbar. Sie umfassen in erster Linie Anpassungen des gesetzlichen Rahmens.

Zum einen empfiehlt die EKR den Kantonen, in ihren Verfassungen das Rechtsgleichheitsgebot und den Nichtdiskriminierungsgrundsatz zu verankern – wie dies in den Kantonen Nidwalden und Uri bereits der Fall ist. Zum anderen rät sie, einen **verfassungsrechtlichen Auftrag** für die gesetzgeberische Verankerung von Nichtdiskriminierung und deren Durchsetzung zu formulieren.

Weiter gibt die EKR die Empfehlung ab, **verwaltungsrechtliche Verbote** gegen staatliche Diskriminierung zu erlassen. Dies bedeutet, ein ausdrückliches Verbot von direkter und indirekter Diskriminierung durch Behörden und Private, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, in den entsprechenden Gesetzen zu verankern. In diesem Sinne wären die Regelstrukturgesetzgebungen zu überprüfen und wo nötig an die völker- und verfassungsrechtlichen Verbote staatlicher Diskriminierung anzupassen. Ein explizites Diskriminierungsverbot könnte beispielsweise in Bildungs-, Gesundheits-, Polizeigesetzen, im Sozialhilfe-, und im Jugendschutzrecht verankert werden. Die verwaltungsrechtlichen Diskriminierungsverbote sollten stufenweise auf Gesetzes-, Verordnungs- und Weisungsebene sowie in Richtlinien verankert werden.

Ausserdem schlägt sie vor, **Nichtdiskriminierung als Auflage** bei staatlichen Unterstützungsleistungen, Konzessionen und Bewilligungen einzusetzen. Kantone und Gemeinden könnten finanzielle Unterstützungen an Dritte (Projektfinanzierungen, Subventionen) von der Beachtung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes abhängig machen. Die EKR nennt in diesem Zusammenhang das Beispiel eines Gesetzes des Kantons Neuenburg: „*loi sur les structures d'accueil de la petite enfance*“. Dieses macht die Einräumung von Subventionen von öffentlichen und privaten Anbietern von Kinderbetreuungsdienstleistungen im Vorschulalter von der Wahrnehmung bestimmter gesetzlicher Anforderungen abhängig (Art. 5). In den Genuss von Subventionen können nur Kinderbetreuungsstrukturen kommen „[...] *sont ouvertes à tous les enfants, sans discriminations, [...]*“ (Art. 2 lit. b).

Im Bereich des **Einbürgerungsverfahrens** rät die EKR die gesetzliche Verankerung von kantonalen Regelungen vorzusehen, „welche gewährleisten, dass im Falle rassistisch diskriminierender Einbürgerungsverweigerungen eine Beschwerdeinstanz darüber befinden kann, ob die betroffene Person die Voraussetzungen zur Erlangung des Schweizer Bürgerrechts erfüllt oder nicht. Für die Einbürgerung soll auf Gemeindeebene ein spezialisiertes Gremium (z.B. Verwaltung, Einbürgerungsrat, Einbürgerungskommission) zuständig sein“ (EKR 2010a: 64).

Letztlich ist gemäss EKR-Empfehlungen, unabhängig von künftigen Verbesserungen im Diskriminierungsschutzrecht, die **Durchsetzung des geltenden Rechts** zu fördern. Die Gemeinden und Kantone sind angehalten, nachhaltige Strukturen bezüglich Information, Beratung und Mediation (wie kostenlose Schlichtungsverfahren und Ombudsstellen) aufzubauen und bestehende Angebote zu stärken. Entsprechende gesetzliche Grundlagen müssten verabschiedet werden (z.B. Ombudsgesetz). Auf gesetzlicher Ebene sollten Kantone und Städte weiter die Möglichkeit der finanziellen Unterstützung von (privaten oder staatlichen) Organisationen vorsehen, die für mutmassliche Opfer rassistischer Diskriminierung Beratungen anbieten – ähnlich wie dies im Gleichstellungsgesetz und im Behindertengleichstellungsgesetz der Fall ist.

In der Zentralschweiz – wie auch anderswo in der Schweiz – wäre als erster Schritt eine sorgfältige **Prüfung der kantonalen Rechtslage** analog zur Analyse der EKR auf Bundesebene ins Auge zu fassen. Beispielsweise hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern zu diesem Zweck im Rahmen der Erarbeitung des kantonalen Integrationsgesetzes eine Rechtsexpertise in Auftrag gegeben, aus welcher sich auch für andere Kantone nützliche Hinweise ergeben (siehe dazu Naguib *forthcoming*). Eine detaillierte Analyse der bestehenden kantonalen Gesetzgebungen drängt sich insofern auf, als dass nur so bestimmt werden kann, wo gesetzgeberische Anpassungen vorzunehmen sind.

### **Strategische Grundlagen schaffen**

Unabhängig von gesetzgeberischen Massnahmen, welche in der Regel einen langwierigen politischen Prozess und eine Konsensbildung voraussetzen, können auf verschiedenen Ebenen strategische Grundlagen verabschiedet werden. Darin sind Grundsätze und Ziele zu formulieren, Verantwortlich- und Zuständigkeiten aufzuzeigen sowie Handlungsfelder und Massnahmen zu bezeichnen.

Beispielsweise kann der Schutz vor und die Bekämpfung von Diskriminierung in **Leitbildern** (kantonale oder kommunale Integrationsleitbilder, Leitbilder von Fachstellen und weiteren Institutionen) aufgenommen werden. Die explizite Anerkennung, dass Antidiskriminierung ein grundlegender Aspekt der Integrationspolitik darstellt, legitimiert und stärkt die Antidiskriminierungsarbeit in der Praxis massgeblich.

#### **Leitbild der Stadt Bern**

Das im Jahr 2010 revidierte Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Bern platziert die Bekämpfung von Diskriminierung prominent in einem von insgesamt vier Leitsätzen.<sup>74</sup> Der Leitsatz „Die Stadt Bern geht gegen Diskriminierung vor“ wird folgendermassen präzisiert:

- Die Stadt Bern toleriert keine Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe, der Herkunft, der Sprache, der religiösen, weltanschaulichen und politischen Überzeugungen.
- Die Stadt Bern berücksichtigt bei der Bekämpfung von Diskriminierung, dass Menschen gleichzeitig mehreren benachteiligten Gruppen angehören und mehrfachen Diskriminierungen ausgesetzt sein können.
- Die Stadt Bern sensibilisiert ihre Bevölkerung für Fragen der Diskriminierung und fördert eine Kultur, die Menschen vor Diskriminierung, Ausgrenzung und Fremdenfeindlichkeit schützt.
- Die Stadt Bern ergreift Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung sowie zur Prävention und zur Sanktionierung von Diskriminierung.

Die Aufnahme von Antidiskriminierungsmassnahmen in **Legislaturplanungen** kann einen wichtigen Beitrag zur strategischen Ausrichtung des Diskriminierungsschutzes leisten und ihr das notwendige politische Gewicht geben. Legislaturprogramme können sowohl auf

<sup>74</sup> [www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/kintegration/fintegration/leitbild](http://www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/kintegration/fintegration/leitbild), 19.05.2011.

Kantons- als auch auf Gemeindeebene in den verschiedenen Direktionen und Bereichen erarbeitet werden. Die Festlegung konkreter Massnahmen sowie die Überprüfung der Zielerreichung am Ende der Periode sind dabei ebenso wichtig, wie die Symbolkraft, die von der politischen Agendasetzung in Legislaturprogrammen ausgeht.

### **Legislaturprogramm der Justiz- und Sicherheitsdirektion des Kantons Luzern**

Das Legislaturprogramm 2007-2011 sieht insgesamt 22 Handlungsfelder mit entsprechenden Massnahmen vor.<sup>75</sup> Vier Punkte sind direkt im Zusammenhang mit der (transkulturellen) Öffnung der Verwaltung zu verstehen:

- Familienfreundliche Strukturen, Berücksichtigung der demographischen Entwicklung, Gesundheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter → Massnahme: Prüfung von neuen Arbeitsmodellen
- Mit Vielfalt zum Erfolg → Massnahme: Einführung des Diversity Managements im Rahmen von Pionierprojekten in zwei Dienststellen
- Stärkung der Mitarbeitenden im Bereich Interkulturalität sowie beim Handling von Kundenkontakten → Massnahme: Durchführung von Schulungen und Workshops, Aufbau institutionalisierte Unterstützung und einzelfallweise Beratung von Mitarbeitenden in diesen Fragen
- Die Kundinnen und Kunden stehen im Mittelpunkt → Massnahme: Umfrage über die Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden in einzelnen Dienststellen des JSD

Weitere wichtige Grundlagen stellen *Aktions- oder Massnahmenpläne* dar, die konkrete Vorgaben zur Umsetzung definieren und überprüfbare Ziele setzen. Beispielsweise erarbeiten im Rahmen der Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus die beteiligten Städte einen Zehn-Punkte-Aktionsplan, der Massnahmen und einen Zeitrahmen für deren Umsetzung festlegt und gleichzeitig ein öffentlichkeitswirksames Zeichen setzt.<sup>76</sup> Der Stadtrat Luzern ist 2008 auf ein Postulat (273) eingetreten, welches den Beitritt der Stadt Luzern zur Koalition verlangte.<sup>77</sup> Gemäss Angaben der Integrationsfachstelle der Stadt Luzern werden dem Stadtrat Mitte des laufenden Jahres (2011) ein Konzept und ein Aktionsplan vorgelegt.

Die Integrationsverantwortlichen können durch Sensibilisierung die politischen Entscheidungsträger sowie Direktions- und Amtsleitende anregen, explizite Nichtdiskriminierungs- und Gleichbehandlungsklauseln in ihre strategischen Grundlagen aufzunehmen. Weitere Städte in der Zentralschweiz könnten einen Beitritt zur Städtekoalition erwägen und so die Gelegenheit nutzen, Diskriminierung und Rassismus in einem breiten Rahmen zu thematisieren.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> [http://www.lu.ch/index/justiz\\_sicherheit/jsd\\_unser\\_department/jsd\\_legislaturprogramm.htm](http://www.lu.ch/index/justiz_sicherheit/jsd_unser_department/jsd_legislaturprogramm.htm), 19.05.2011.

<sup>76</sup> Siehe bspw. den Aktionsplan der Stadt Bern: <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/kintegration/fintegration/rassismus>, 19.05.2011.

<sup>77</sup> <http://www.stadt Luzern.ch/dl.php/de/dms-16cac36e5d0c2507a2011c289d40765d/SLU-453207-v1.pdf>, 02.05.2011.

<sup>78</sup> In der Schweiz sind bisher die Städte Bern, Genf, Lausanne, Luzern, Winterthur und Zürich der Koalition beigetreten.

### **Aktionsplan Integration der Stadt Lausanne**

Die Stadt Lausanne hat im Jahr 2009 eine tripartite Integrationskommission mit der Erarbeitung eines *Aktionsplans Integration* beauftragt.<sup>79</sup> Als Grundlage diente eine Bestandsaufnahme der bestehenden Integrationsmassnahmen, die vorgängig von einer externen Beratungsfirma erstellt worden war. Der daraufhin von der Kommission erarbeitete Aktionsplan wurde in einem Vernehmlassungsverfahren mit verschiedenen Migrantenvereinen und zivilgesellschaftlichen Organisationen diskutiert und schliesslich einem breiten (öffentlichen) Konsultationsprozess unterzogen. Der definitive Plan *Lausanne 2010 – contruire l'égalité - Pistes d'action pour favoriser l'égalité des chances et l'intégration des étrangères et des étrangers* sieht nebst der Integrationsförderung ein eigenes Kapitel zur Rassismusprävention und Diskriminierungsbekämpfung vor (S. 31-35). Dabei werden bestehende sowie künftige Massnahmen in den Bereichen Sensibilisierung und Prävention, Unterstützung der Opfer, Beobachtung und Evaluation von Diskriminierungsvorfällen sowie der Förderung von Chancengleichheit (Arbeits- und Wohnungsmarkt) festgehalten.

### **Institutionelle Verankerung und Mainstreaming von Antidiskriminierung**

Für eine wirksame Antidiskriminierungspolitik ist die Einbindung von staatlichen, parastaatlichen und privaten Institutionen unerlässlich. Während den staatlichen Stellen (und in geringerem Masse den parastaatlichen Konsultationsgremien) eine prominente Rolle in der Politikformulierung, der Finanzierung und im Umsetzungscontrolling zukommt, sind private Institutionen wichtige Akteure in der Massnahmenumsetzung. *Kantonale Ansprech- oder Fachstellen* für Integration nehmen in der Koordination dieser Aufgaben eine Schlüsselfunktion ein. In einem ersten Schritt sind die notwendigen fachlichen Kompetenzen aufzubauen, um als Fachstellen *für Integration und gegen Diskriminierung* dienen zu können – was wenn möglich bereits im Titel der Stelle zum Ausdruck kommen sollte. Gleichzeitig müssten sie sich so zu positionieren, dass sie sowohl verwaltungsintern als auch von externen Akteuren als fachlich kompetente Ansprechstellen für Diskriminierungsfragen wahrgenommen werden.

Das Selbstverständnis dieser Fach- oder Ansprechstellen wäre dahingehend zu entwickeln, dass Antidiskriminierung zu einem wesentlichen Bestandteil der Integrationsarbeit wird. In ihrer Verantwortung liegt sowohl die *Konzipierung* als auch die *strategische Ausrichtung* der Antidiskriminierungs- und Integrationspolitik. Schliesslich sind sie für die Sicherung von Qualitätsstandards und das Controlling der Politikmassnahmen zuständig.

### **Integrationsfachstellen des Kantons Waadt und der Stadt Lausanne**

Im Kanton Waadt übernimmt das *Bureau cantonale pour l'intégration des étrangers et de la prévention du racisme* (BCI) nebst allgemeinen Integrationsaufgaben auch eine Triagefunktion für Opfer von rassistischer Diskriminierung. Die Fachstelle hat einen spezifischen Aufgabenbereich für *prévention du racisme et compréhension interreligieuse*.<sup>80</sup> Analog ist in der Stadt Lausanne das *Bureau lausannois pour l'intégration des immigrés* (BLI) das Kompetenzzentrum für Integration und für die Rassismusprävention zuständig. Das BLI bietet einerseits Beratung für Rassismuspfer (inklusive Rechtsberatung) sowie

<sup>79</sup> <http://www.lausanne.ch/view.asp?DocId=33926>, 19.05.2011.

<sup>80</sup> <http://www.vd.ch/fr/themes/vie-privee/population-etrangere/integration-et-prevention-du-racisme/>, 12.05.2011.

Den Fachstellen kommt weiter die Aufgabe zu, die verschiedenen Akteure der Regelstrukturen, des Integrations- und Antidiskriminierungsbereichs, der zivilgesellschaftlichen Organisationen, Migrantenorganisationen sowie aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik zu **vernetzen** und den Austausch und den Aufbau von Know-How zu begünstigen. Die Vernetzung der Akteure sollte möglichst **problem- und lösungsorientiert** erfolgen: im Hinblick auf ein konkretes Problem wären sie gefordert, gemeinsam das Problemfeld zu analysieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten (Naguib *forthcoming*).

Antidiskriminierung kann nicht die alleinige Aufgabe einiger spezialisierter Stellen sein, sondern ist vielmehr als **Querschnittaufgabe** von mehreren Akteuren in Regelstrukturen und Behörden zu verstehen. Den Prozess des **Mainstreamings Antidiskriminierung** in verschiedenen Institutionen vorantreiben zu helfen, fällt ebenso in den Aufgabenbereich der Fachstellen (siehe mehr dazu im Kapitel 4.5). Durch das Sensibilisieren der Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung kann dafür gesorgt werden, dass Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung Schritt für Schritt auf allen Ebenen zu einem festen Bestandteil des staatlichen Handelns wird, wobei die Mehrdimensionalität – wenn möglich und sinnvoll – zu berücksichtigen ist (z.B. Geschlecht, Herkunft, Behinderung). Dies bedeutet, dass die Nichtdiskriminierungs- sowie die Gleichbehandlungsperspektive während sämtlichen Phasen der Politikgestaltung, vom Entwurf über Implementierung, Überwachung und Bewertung und auf jeder Ebene (Institution, Gemeinde, Kanton) zu berücksichtigen ist. Mainstreaming-Prozesse erfordern Zeit, finanzielle und personelle Ressourcen sowie einen partizipativen Prozess unter Einbezug aller betroffenen Akteure (siehe dazu Europäische Kommission 2007a; Kaya und Efiionayi-Mäder 2008).

Werden Leistungsaufträge für bestimmte Aufgaben an private Institutionen erteilt, müssen die **Zuständigkeiten** geklärt sein, um zu verhindern, dass sich keine Institution zuständig fühlt oder aber unklar bleibt, an welche Stelle man sich in einem konkreten Fall wenden kann.

## 4.2 Monitoring und Dokumentation von Diskriminierungsfällen

Voraussetzung für wirksame Politikmassnahmen zum Schutz vor Diskriminierung ist die detaillierte Kenntnis der Problematik. Um valide Daten zum Vorkommen von Diskriminierung zu erfassen und zu analysieren, können grundsätzlich drei Pfeiler verfolgt werden. Einerseits sind **Meldestellen** zu designieren, an welche sich Opfer oder Zeugen von Diskriminierung wenden können. Dies können beispielsweise bestehende oder künftige, regional verankerte Beratungsstellen in den Gemeinden oder Kantonen sowie die Ombudsstelle sein. Voraussetzung für die effektive Meldung ist das Bekanntmachen dieser Stellen sowohl bei den Behörden als auch bei der Bevölkerung (siehe dazu Kapitel 4.3). Gleichzeitig müssten die designierten Meldestellen in der Erkennung, Erfassung und Dokumentation der Fälle in gezielten **Weiterbildungen** geschult werden. Die Beratenden von Opferhilfe-, Beratungs- und Ombudsstellen müssen wissen, wie Diskriminierungsfälle einzu-

---

<sup>81</sup> <http://www.lausanne.ch/view.asp?domId=64631&language=D>, 12.05.2011.

ordnen sind. Die interviewten Beratungsfachleute zeigten sich allgemein offen und interessiert, bei der Erfassung der Diskriminierungsfälle mitzuwirken. Das Rad muss dabei nicht neu erfunden werden; vielmehr ist an einen Anschluss an das schweizweit implementierte *Dokumentations- und Monitoringsystem* (DoSyRa) des Beratungsnetzes für Rassismuspfer zu denken. Die EKR hat zusammen mit humanrights.ch/MERS ein Erfassungstool erarbeitet und könnte die interessierten Beratungsstellen in dieses Tool einführen.<sup>82</sup> Die Kantone können Aufträge an die entsprechenden Stellen erteilen und diese mit den nötigen Ressourcen ausstatten.

In Ergänzung zu dieser Beratungsstatistik besteht ein zweiter Pfeiler darin, dem Vorkommen von Diskriminierung *innerhalb der öffentlichen Verwaltung*, einer Verwaltungseinheit oder einer Regelstruktur nachzugehen. Im Gegensatz zum oben beschriebenen Vorgehen, bei dem gemeldete Fälle systematisch erfasst werden, geht es in dieser Option um eine einmalige Problemanalyse innerhalb einer bestimmten Verwaltungseinheit (*Screening*) oder aber um die regelmässige Beobachtung und Berichterstattung seitens einer unabhängigen Arbeitsgruppe oder einer privaten Institution (*Monitoring*).

### **Rassismusbericht der Stadt Zürich**

Die Stadt Zürich ist auf Antrag des Ausländerbeirates im November 2007 der Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus beigetreten. Im Auftrag des Stadtrates hat eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter Leitung der Integrationsförderung der Stadt Zürich in einem ersten Schritt eine Bestandsaufnahme vorgenommen, und darauf gestützt einen 10-Punkte-Aktionsplan erarbeitet. Die Städtekoalition verpflichtet die Mitglieder, alle drei Jahre Bericht zu erstatten und die Entwicklungen aufzuzeigen. Diese regelmässige Berichterstattung zuhanden der Städtekoalition und des Stadtrats stellt eine Verbindlichkeit her und verleiht der Arbeitsgruppe die notwendige Legitimation in ihrem Vorgehen.

Die Auslegeordnung erfolgte mittels eines Treffens mit allen relevanten Nichtregierungsorganisationen sowie einer Umfrage bei rund 50 Verwaltungsstellen. Dabei wurden die DepartementsekretärInnen angeschrieben, welche die Fragebogen an die Amtsstellen weiterleiteten. Dieses *top-down* Vorgehen, mit Verweis auf das stadträtliche Mandat, ermöglichte einen problemlosen Zugang zu den Verwaltungsstellen und stiess im Allgemeinen auf breite Akzeptanz.

Aufgrund der Einschätzungen dieser Akteure betreffend Handlungsbedarf wurden im ersten Rassismusbericht der Stadt Zürich Handlungsfelder, Massnahmen und Empfehlungen formuliert.<sup>83</sup> Der Bericht wurde nach einer internen Vernehmlassung bei den befragten Verwaltungsstellen öffentlich präsentiert. Bereits vom Berichtstitel geht eine starke Symbolkraft aus, weil das Problem beim Namen genannt wird und die Stadt damit ein klares Statement abgibt.

---

<sup>82</sup> Folgende Kriterien müssten für eine systematische und vergleichbare Datenerfassung erhoben werden: Diskriminierungsmotiv, Diskriminierungsstruktur (egalitär, hierarchisch), Lebensbereiche (Erwerbsleben, Wohnen, Freizeit etc.), diskriminierende Akteure (z.B. staatliche Akteure, Jugendliche etc.), diskriminierte Gruppen (z.B. nach Religion, Nationalität, etc.), Mittel oder Form der Diskriminierung (Äusserung, Gewalt, Leistungsverweigerung, Mobbing etc.) (EKR und Humanrights.ch/MERS 2010).

<sup>83</sup> Rassismusbericht der Stadt Zürich 2009: [http://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen\\_und\\_Broschueren/Integrationsfoerderung/Integrationspolitik/Rassismusbericht%202009.pdf](http://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Integrationsfoerderung/Integrationspolitik/Rassismusbericht%202009.pdf), 15.05.2011.

Infolge des Berichtes wurden die vier bereits vorhandenen Anlauf- und Beratungsstellen im Raum Zürich (Ombudsfrau der Stadt Zürich, Konfliktophon, SOS Rassismus und TikK) besser vernetzt und die Zuständigkeiten abgesprochen, um allfällige Überschneidungen zu vermeiden. Weiter wurde ein ständiger runder Tisch zwischen Stadtpolizei und Nichtregierungsorganisationen eingerichtet, der sich viermal jährlich zum Dialog trifft und konkrete Problemstellungen – wie bspw. das *racial profiling* – diskutiert.

Als dritter Pfeiler der Beobachtung und Dokumentation können *wissenschaftliche Studien* in Auftrag gegeben werden, welche Situationsanalysen in einem bestimmten Themenfeld vornehmen. Beispielsweise könnten die Erkenntnisse eines Wohnungsmarkt-Testings als Grundlage für Sensibilisierungsmassnahmen bei Immobilienverwaltungen und Vermietern dienen. Empirische Grundlagen zu Diskriminierungsvorkommen erbringen zudem die notwendige Legitimation für Politikmassnahmen, und erhöhen den Handlungsdruck.

### 4.3 Beratungs- und Vermittlungsangebote

Eine prioritäre Aufgabe wird sein, ein professionelles Beratungsangebot für Diskriminierungs-betroffene bereitzustellen. Einerseits sollte ein unabhängiges und *parteiisches* Angebot bestehen, das die Anliegen der Opfer vertritt und sie in ihrer Selbstbestimmung unterstützt (*empowerment*). Gleichzeitig ist auch ein *unparteiisches* Angebot für die Vermittlung in Konfliktsituationen sinnvoll (vgl. Naguib *forthcoming*). Bei beiden Optionen, die sich nicht konkurrenzieren sondern ergänzen sollen, stellt sich die Frage der institutionellen Ansiedlung (staatliche vs. private Stelle, Schaffung neuer vs. Ausbau bestehender Stellen) und diejenige der lokalen oder regionalen Verankerung (kantonale vs. interkantonale Lösungen).

#### Beratungsangebote für Diskriminierungsopfer

Für die Ausgestaltung eines parteiischen Beratungsangebotes für Diskriminierungs-betroffene sind verschiedene Kriterien zu beachten. Die Erfahrungen in anderen Kantonen zeigen, dass *Niederschwelligkeit* und geographische *Erreichbarkeit* zwei Grundvoraussetzungen einer effektiven Beratung darstellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass verschiedene Personengruppen unterschiedliche Kanäle nutzen: telefonische Beratung oder Anfragen per Mail werden erfahrungsgemäss eher von bildungsnahen Menschen bevorzugt, die der lokalen Sprache mächtig sind. Die persönliche Beratung ist hingegen insbesondere für diejenigen Personen wichtig, die auf eine Übersetzung oder interkulturelle Vermittlung angewiesen sind. Mittels einer *face-to-face*-Beratung kann ausserdem die nötige Vertrauensbasis hergestellt werden. Die befragten Fachpersonen bekräftigten, dass unterschiedliche Zugänge garantiert sein müssen, damit ein Angebot auch wirklich in Anspruch genommen wird. Demnach sind ein Telefondienst (Hotline zu bestimmten Zeiten), eine Online-Beratung (Fallmeldungen oder E-Mail-Anfragen) sowie die persönlichen Beratung in einer Anlaufstelle sicherzustellen.

#### Konfliktophon

Das Konfliktophon in Zürich, ein Angebot des Psycho-Sozialen Dienstes der Asyl-Organisation Zürich (AOZ), bietet telefonische Beratung und Unterstützung in Konflikts-fällen zwischen Einheimischen und Zugewanderten sowie bei rassistischer Diskriminierung. In Einzelfällen sind auch persönliche Beratung und Begleitung von Privatpersonen und Institutionen möglich. Die Hotline interveniert und vermittelt in zehn Sprachen und ist an zwei Vormittagen und einem Nachmittag erreichbar.

Wie die Erfahrungen von anderen Beratungsstellen weiter zeigen, kann die **geographische Distanz** ein Hindernis für die Nutzung einer Anlaufstelle darstellen (siehe Beispiel weiter unten). In der Zentralschweiz dürfte die Situation jedoch nicht zuletzt dank der Kleinräumigkeit ein wenig anders aussehen, da sich die Bevölkerung aus den ländlichen Gegenden gewohnt ist, die städtischen Zentren aufzusuchen – sei es für Einkäufe, Arztbesuche oder Beratungen. Für die Ratsuchenden der Opferberatungsstelle in Goldau beispielsweise – welche für den Kanton Schwyz und Uri zuständig ist –, scheint die geographische Distanz kein merkliches Hindernis zu sein; viele kommen aus dem Kantonsgebiet Uri nach Goldau in die Beratung.

Ein weiterer zentraler Faktor ist die **Glaubwürdigkeit** und **Vertrauenswürdigkeit** einer Beratungsstelle aus dem Blickwinkel der Ratsuchenden, was eine institutionelle **Unabhängigkeit** voraussetzt. Mehrere Fachpersonen raten deshalb, den Beratungsauftrag einer privaten Organisation zu übertragen und so die institutionelle Unabhängigkeit vom Staat sicherzustellen. Gerade in Konfliktsituationen, bei denen öffentliche Institutionen involviert sind, ist das Vertrauen seitens der Betroffenen in die Behörden geschwächt. Im Gruppengespräch wurde auf das allgemein eher mangelnde Vertrauen gewisser Migrantengruppen in staatliche Behörden hingewiesen. Gleichzeitig wäre nach Einschätzungen einer Fachperson die Angliederung bspw. an Gewerkschaften ebenso problematisch, da es sich um politisch gefärbte Institutionen handle und somit die Neutralität nicht gewährleistet wäre. Zudem limitiert sich das von Gewerkschaften angesprochene Publikum weitgehend auf Arbeitnehmende, was andere Personengruppen wie Jugendliche, Asylsuchende oder Nichterwerbstätige implizit ausschliesst.

In jedem Fall müssen für den Aufbau sowie die langfristige Wirksamkeit eines Beratungsangebots die **nötigen finanziellen Ressourcen** sichergestellt werden. Mehrere befragte Fachpersonen sind der Meinung, dass von einem Angebot besser ganz abzusehen ist, falls die nötigen Mittel nicht gewährleistet werden können, anstatt eine „Scheinlösung“ zu präsentieren.

Ausgehend von den Abklärungen in der Zentralschweiz, den Experteninterviews sowie den Erfahrungen aus anderen Regionen der Schweiz, kommen grundsätzlich drei Modelle für die Ausgestaltung eines Beratungsangebotes in der Zentralschweiz in Frage:

- **Modell 1:** verwaltungsinterne Stelle aufbauen, angesiedelt bei kantonalen Integrationsfachstellen
- **Modell 2:** eine neue, interkantonale (und transdisziplinäre) Stelle aufbauen
- **Modell 3:** bestehende (Migrations-)Beratungsstellen in der Zentralschweiz ausbauen und vernetzen

### **Modell 1**

Die institutionelle Ansiedlung einer Beratungsstelle **innerhalb der Verwaltung** birgt einige Vorteile: So ist zum einen die verwaltungsinterne Vernetzung gewährleistet, was einen wichtigen Handlungsspielraum für die Beratenden eröffnet und die Zugänge zu wichtigen Entscheidungsträgern sichert. Zum anderen setzt eine verwaltungsinterne Stelle auf der symbolischen Ebene das Zeichen dafür, dass der Schutz vor Diskriminierung eine staatliche Aufgabe darstellt. Dieses Modell scheint in der Romandie auf mehr Akzeptanz zu stossen als in der Deutschschweiz, wo die Umsetzung von Politikmassnahmen (bspw. im Integrationsbereich) allgemein eher externalisiert und privaten Akteuren übertragen wird. Nachteile dieses Modells liegen wie bereits erwähnt in der fehlenden Unabhängigkeit, aber auch in der mangelnden Niederschwelligkeit, was den Zugang für Betroffene behin-

dem kann. Das Für und Wider einer staatlichen Stelle ist eine höchst umstrittene Frage; die befragten Fachpersonen tendieren jedoch eher dazu, die Nachteile – für den Zentralschweizer Kontext – höher zu gewichten.

### **Centre de compétence de prévention contre la racisme, Neuchâtel**

Der *Service de la cohésion multiculturelle* (COSM) des Kantons Neuenburg, welcher seit 1990 dem Volkswirtschaftsdepartement angegliedert ist, verfügt seit dem Jahr 2005 über ein Kompetenzzentrum für Rassismusprävention mit einem *chargé de la lutte contre le racisme*.<sup>84</sup> Die Bekämpfung von Rassismus ist zentraler Bestandteil des Leitbildes der Stelle, ein regierungsrätlicher Auftrag fehlt hingegen zurzeit. Ein explizites und offizielles Mandat oder eine gesetzliche Grundlage würden die Legitimität der Stelle weiter erhöhen. Trotzdem birgt die institutionelle Ansiedlung der Rassismuspräventionsstelle bei der kantonalen Integrationsfachstelle (COSM) einige Vorteile: einerseits ermöglicht es der verantwortlichen Person einen direkten Einblick in neuralgische Stellen der öffentlichen Verwaltung, und andererseits vereinfacht es die Kommunikation mit den anderen Verwaltungsstellen, womit die Antirassismus- und Diskriminierungsfrage als Querschnittsaufgabe besser voran getrieben werden kann. Als staatlicher Vertreter geniesst der Antirassismusverantwortliche eine gewisse Autorität, um mit Akteuren im öffentlichen wie im privaten Sektor Diskriminierung und Rassismus zu thematisieren.

Das Kompetenzzentrum für Rassismusprävention berät Betroffene sowie Institutionen und Betriebe. Das Beratungsmandat ist umfassend, beschränkt sich also nicht auf Konflikte zwischen Individuen und staatlichen Institutionen, sondern ist auch im privatrechtlichen Bereich tätig. Oft führt das Kompetenzzentrum eine Triage-Funktion aus, vermittelt in Konfliktfällen, organisiert Veranstaltungen und Ausstellungen und bietet Weiterbildungsmodulare für Behördenstellen an. Ein Kurs zu den „Grenzen der Toleranz“ scheint sich dabei gut zu bewähren, während der angebotene Kurs zum Thema Menschenrechte auf zu wenig Interesse gestossen ist und schliesslich nicht zustande kam.

### **Modell 2**

Weiter wird sich die Frage stellen, ob in der Zentralschweiz eine *neue, spezialisierte Stelle* ins Leben gerufen werden soll. Für dieses Modell würde sprechen, dass eine spezifische Stelle für Diskriminierungsopfer oder eine allgemeine Antidiskriminierungsstelle – mit klaren Kompetenzen und einem Auftrag – sich klarer positionieren kann und von aussen nicht als „vorbelastet“ wahrgenommen wird. Eine spezialisierte, allseitig unabhängige Stelle für Diskriminierungsopfer würde es erlauben, diese exklusive Zuständigkeit bereits im Namen zu deklarieren. Diese Lösung dürfte zwar insgesamt kostspielig sein, da entsprechende Strukturen komplett neu aufgebaut werden müssten, hingegen bestünde dank der institutionellen Unabhängigkeit die Möglichkeit, Diskriminierung *transdisziplinär* und über die verschiedenen Diskriminierungsdimensionen hinweg anzugehen. In der Schweiz hätte dies Pioniercharakter, da bislang in der Schweiz noch keine spezialisierte allgemeine Antidiskriminierungsstelle besteht.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> [www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=15483](http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=15483), 16.05.2011.

<sup>85</sup> In Deutschland sind seit dem Allgemeinen Antidiskriminierungsgesetz vielerorts solche Antidiskriminierungsbüros entstanden; siehe dazu [www.diskriminierung-in-deutschland.de/beratungsstellen/index.html](http://www.diskriminierung-in-deutschland.de/beratungsstellen/index.html), 19.05.2011.

Dieses Modell ist für einzelne Kantone sicherlich unrealistisch. Für die Zentralschweiz würde sich deshalb *eine interkantonale Stelle* anbieten, um die damit verbundenen Kosten gemeinsam zu tragen. Allerdings ist ein interkantonales Modell auch mit grossen Herausforderungen verbunden: Um bspw. eine Triage vornehmen oder sich auf politischer oder gesetzgeberischer Ebene einbringen zu können, müsste eine solche Stelle über sehr gute Kenntnisse des lokalen Kontextes verfügen sowie gut mit den Behörden, Regelstrukturen, Mieterverbänden, Gewerkschaften, etc. in jedem Kanton vernetzt sein.

#### **gggfon (Gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus), Kanton Bern**

Eine interessante Variante bezüglich Trägerschaft und Finanzierung stellt das gggfon im Kanton Bern dar.<sup>86</sup> Im Jahr 2000 wurde als Reaktion auf die zunehmende Jugendgewalt und das Aufstreben von rechtsextremen Gruppierungen in der Gemeinde Münchenbuchsee eine Hotline „Gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus“ für Eltern eingerichtet. Durch Informationsveranstaltungen wurde dieses Angebot in der Gemeinde bekannt gemacht. Der Gemeinderat sowie wichtige politische Akteure unterstützten die aus der Jugendkommission ins Leben gerufene Initiative (bzw. des heutigen Stellenleiters). Eine intensive Vernetzungsarbeit folgte, wobei Polizei und Jugendtreffs eingebunden wurden, um nach Lösungen zu suchen. Nach einer Pilotphase wurde das Projekt in den Verein Region Bern (VRB) überführt, welcher 25 Gemeinden umfasste (heute Regionalkonferenz Bern-Mittelland). Mit der VRB wurde vereinbart, dass jede Gemeinde pro Einwohner 15 Rappen an das gggfon beisteuern soll. Den Gemeinden wurde freigestellt, ob sie mitmachen wollen oder nicht, was bedeutete, dass das gggfon sich in jeder einzelnen Gemeinde vorstellen und für seine Dienstleistungen werben musste. Diese Phase der Öffentlichkeitsarbeit war zwar aufwändig, verhalf jedoch zu wertvollen Kontakten in den Gemeinden. Die Finanzierung durch die Gemeinden gewährt dem Projekt zugleich politische Legitimität. Jedes Jahr müssen sich die Gemeinden erneut zur Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus bekennen, und der Solidaritätsgedanke zwischen den Gemeinden ist tragend. Einen Leistungsauftrag erhält das gggfon zudem von der Stadt Bern sowie vom Kanton. Das Projektformat birgt insgesamt viele Vorteile, da es breit abgestützt ist und sich stetig von neuem bewähren muss. Derzeit teilen sich vier Personen 80 Stellenprozente.

Nebst Beratung (telefonisch, per Mail und persönlich) für Betroffene werden auch Institutionen und Behörden in Konfliktsituationen unterstützt sowie Sensibilisierungsarbeit und Vermittlung – insbesondere an Schulen – geleistet. Beispielsweise wurde das gggfon aktiv, als sich Meldungen von Einlassverweigerungen zu Clubs häuften. Gemeinsam mit der Stadt Bern und der EKR konnte erfolgreich ein Dialog mit der Gewerbepolizei hergestellt werden.

### **Modell 3**

Gemäss Einschätzungen der befragten Fachpersonen aus der Zentralschweiz wie auch aus anderen Regionen ist eine institutionelle Ansiedlung einer Beratungsstelle in einer *bereits bestehenden und gut etablierten Organisation* eher mehrheitsfähig und politisch durchsetzbar. Dies einerseits, weil der Ausbau einer bekannten Stelle weniger Risiken birgt und kostengünstiger ist, da Ausgaben für Infrastruktur, Administration und Buchhaltung eingespart werden können. Andererseits kann über die etablierten Stellen auf bereits vorhan-

---

<sup>86</sup> Siehe dazu: [www.gggfon.ch](http://www.gggfon.ch).

dene Netzwerke zurückgegriffen und an bestehende Kompetenzen angesetzt werden. Für die Mehrheit der befragten Fachpersonen überwiegen bei diesem Modell die Vorteile gegenüber einer gänzlich neuen Institution.

Wie verschiedene Beispiele von Beratungsstellen in der Schweiz jedoch auch zeigen, welche hauptsächlich in anderen Themenbereichen (Migration, Asyl, Rechtsberatung, Integration etc.) aktiv sind, besteht das Risiko, dass der Arbeitsbereich Antidiskriminierung neben anderen Beratungstätigkeiten unterzugehen droht, v.a. wenn finanzielle und personelle Ressourcen knapp sind.<sup>87</sup> Einige Expertinnen und Experten sehen das Risiko, dass die **Sichtbarkeit** einer spezialisierten Ansprechstelle in einer ansonsten bereits bekannten und vielseitig kompetenten Institution leiden könnte.

Wenn auf bestehende Institutionen zurückgegriffen werden soll, ist wohl kaum eine einzige Stelle für die gesamte Zentralschweizer Region in Betracht zu ziehen. Vielmehr würde sich ein Netzwerk von Beratungsstellen anbieten, welches verschiedene Regionen abdecken, den Austausch pflegen und Synergien nutzen könnte. Das Modell eines solchen Netzwerks von mehreren spezialisierten Beratungsstellen birgt allerdings den Nachteil, dass in allen involvierten Institutionen das nötige Know-How aufgebaut werden muss. Zudem dürften die Fallzahlen pro Stelle – zumindest in einer Anfangsphase – gering ausfallen, was wiederum die Legitimation dieser Stellen beeinträchtigen könnte.

Schliesslich stellt sich bei diesem Modell die Frage, an *welche* bestehende Institution ein solcher Auftrag erteilt wird, da je nach Wahl andere Zielgruppen erreicht werden. Wählt man **migrationspezifische Beratungsstellen**, würde die primäre Zielgruppe (Migrationsbevölkerung) zwar wohl am besten erreicht, gleichzeitig würden andere Bevölkerungsgruppen jedoch implizit ausgeschlossen. Es ist beispielsweise fraglich, ob sich Opfer von rassistischer Diskriminierung der jüdischen Gemeinschaft oder Fahrende an eine migrationspezifische Stelle wenden würden. Auch der transdisziplinäre Ansatz einer allgemeinen Antidiskriminierungsstelle rückt damit in den Hintergrund.

Bei der Auswahl geeigneter Institutionen müsste sorgfältig geprüft werden, welche den Zugang für eine möglichst breite Zielgruppe zu gewähren vermögen, und welche bei den potentiell betroffenen Gruppen das notwendige Vertrauen geniessen. Die verschiedenen Aussagen im Gruppengespräch legen den Schluss nahe, dass es in der Zentralschweiz durchaus Beratungsstellen gibt, welche diese Voraussetzungen erfüllen.

Konkret wäre dabei an die migrationspezifischen Kompetenzzentren FABIA in Luzern (mit bisherigem Einzugsgebiet der Kantone Luzern und Nidwalden), KomIn im Kanton Schwyz (mit derzeit zwei Vertretungen in Pfäffikon und Goldau) sowie allenfalls an die Fachstelle Migration in Zug zu denken. Alle drei Institutionen sind regional gut verankert und verfügen bereits über ein breites Beratungsangebot für die Migrationsbevölkerung. Zudem scheinen sie eine gute Reputation zu geniessen.<sup>88</sup>

Die beiden **transdisziplinären Beratungszentren** in Zug (*triangel* und *eff-zett Fachzentrum*) könnten sich ebenfalls für die Ansiedlung eines Beratungsangebots eignen. Da diese

---

<sup>87</sup> Die Beratungsstelle *Gemeinsam gegen Rassismus* des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks Schaffhausen ist bspw. mit knappen zehn Stellenprozent dotiert, was kaum reicht, nebst der Beratungs- auch noch Öffentlichkeitsarbeit zu leisten oder aktiv über das Angebot zu informieren.

<sup>88</sup> Letztendlich ist für die Auswahl von Stellen auch entscheidend, ob sie ein grundsätzliches Interesse äussern, sich (vermehrt) der Diskriminierungsproblematik zu widmen.

Institutionen nicht auf die Zielgruppe Migrationsbevölkerung spezialisiert sind, könnte sich eine breitere Personengruppe angesprochen fühlen.

### **Ansprechstelle SOS Rassismus Multimondo, Biel**

Der Verein Multimondo in Biel besteht seit 1998 und hat seit 2007 ein Kompetenzzentrum Integration.<sup>89</sup> Die langjährigen Erfahrungen aus der Beratungspraxis zeigten, dass für Rassismus- und Diskriminierungsfälle ein spezifisches Angebot erforderlich wurde. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung hat 2010 den Aufbau einer Anlauf- und Beratungsstelle SOS Rassismus unterstützt und eine Anschubfinanzierung gewährt. Die Gemeinde hat sich nicht am Projekt beteiligt.

In der Aufbauphase wirkte nebst der Projektverantwortlichen eine prominente Begleitgruppe mit zwölf Vertretenden aus der Politik und Wirtschaft mit, was einerseits der Legitimierung der Stelle diente, andererseits aber auch direkten Zugang zu wichtigen Verwaltungsstellen ermöglichte und der Stelle den Rücken stärkte. Diese Begleitgruppe wurde als äusserst hilfreiche Struktur bewertet. Derzeit teilen sich zwei Beratungspersonen eine 40%-Stelle.

Die SOS-Rassismus-Stelle ist an Multimondo angegliedert und muss deshalb nur beschränkt für Infrastruktur- und Administrativkosten aufkommen. Sie bietet telefonische, online und persönliche Beratung an, leitet bei Bedarf an die hausinterne Rechtsberatung von Multimondo weiter, vermittelt in Konfliktfällen, macht Öffentlichkeitsarbeit, organisiert Anlässe und baut derzeit einen Pool von Fachpersonen auf, um in naher Zukunft Weiterbildungsmodulare für Verwaltungen oder private Institutionen anbieten zu können.

Die Beratungspraxis des ersten Jahres zeigt, dass Anfragen mehrheitlich per Mail eintreffen, selten telefonisch; einige Personen suchen die Anlaufstelle persönlich auf. Das Einzugsgebiet ist nicht auf Biel und Umgebung beschränkt; Anfragen kamen vereinzelt auch aus den Kantonen Wallis und Waadt. Für den Aufbau einer funktionierenden Beratungsstelle empfehlen die Projektverantwortlichen, Beratungspersonen mit fundierter Beratungserfahrung einzustellen und komplexe Beratungsgespräche zu zweit zu bewerkstelligen.

Die Vorteile der institutionellen Angliederung an den Verein sind die gute Vernetzung innerhalb von Multimondo (z.B. die hauseigene Rechtsberatung), der Rückgriff auf ein bereits bestehendes externes Netzwerk und Ansprechpersonen in der Verwaltung und Politik. Zudem ist es den Verantwortlichen möglich, je nach Intervention unter einem anderen Deckmantel aufzutreten; so ist es manchmal von Vorteil, als Kompetenzzentrum Integration vor Akteure zu treten, und nicht von Beginn an als SOS Rassismus-Stelle.

Die Beratungsstelle wurde mit einem medienwirksamen Eröffnungsfest eingeweiht. Das Einbinden der lokalen Medien wird als sehr wichtig erachtet, um auf das Angebot aufmerksam zu machen. Für die Sensibilisierung ist die lokale Verankerung und Vernetzung mit relevanten Akteuren und Entscheidungsträgern ausschlaggebend. Eine strategische Zusammensetzung des Vorstands gewährt die Möglichkeit, gewichtige Themen ganz oben anzubringen und („top-down“) den Zugang zu Verwaltungsstellen zu sichern.

---

<sup>89</sup> Siehe dazu [www.multimondo.ch/angebot/beratung/rassismusanlaufstelle-nicht-sichtbar](http://www.multimondo.ch/angebot/beratung/rassismusanlaufstelle-nicht-sichtbar). Ein ähnliches Bsp. ist die Anlaufstelle Gemeinsam gegen Rassismus des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks SAH, Schaffhausen: [www.sah-sh.ch/bereiche-und-projekte/vermittlung-und-beratung/gemeinsam-gegen-rassismus-hotline/](http://www.sah-sh.ch/bereiche-und-projekte/vermittlung-und-beratung/gemeinsam-gegen-rassismus-hotline/). 16.05.2011.

### **Stopp Rassismus, Nordwestschweiz**

Im Kanton Basel-Land wurde die ehemalige Beratungsstelle gegen Rassismus im Jahr 2004 in die *Anlaufstelle Baselland – Beratung Asyl und Migration* in Pratteln übergesiedelt (10%-Stelle), welche anfänglich vom Kanton Basel-Land mitfinanziert wurde. Die Kantone Basel-Stadt, Solothurn und Aargau bekundeten ihr Interesse an einer gemeinsamen Anlaufstelle. Mit der Anschubfinanzierung der Fachstelle für Rassismusbekämpfung konnte eine dreijährige Pilotphase gesichert werden. Heute wird die Stelle in Projektform durch die vier Kantone BS, BL, AG und SO finanziert. Da Stopp Rassismus nachwievor bei der Anlaufstelle Baselland – Beratung Asyl und Migration angesiedelt ist, können deren Räumlichkeiten genutzt werden.

Die ungenügende lokale Verankerung und Vernetzung in den Kantonen Aargau und Solothurn sowie die spärlichen finanziellen Ressourcen haben dazu geführt, dass kaum Anfragen aus diesen Kantonen eintreffen und dass Beratungen fast ausschliesslich über das Telefon oder per Mail erfolgen (nur rund 20% der Beratung erfolgt auf terminliche Anfrage persönlich). Die Stelle hat keinen Sensibilisierungsauftrag und entsprechend auch keine Mittel zur Präventionsarbeit zur Verfügung. 30 Stellenprozent genügen kaum, um in vier Kantonen wirksame Arbeit zu leisten.

### **Vermittlung und Mediation in Konfliktsituationen**

Nebst einem Angebot für Diskriminierungs Betroffene ist auch eine unparteiische, neutrale Vermittlungsstelle für Konfliktsituationen zwischen staatlichen Behörden, privaten Betrieben und Einzelpersonen zu gewährleisten. Voraussetzung dafür ist die allseitige Unabhängigkeit der Stelle gegenüber den Konfliktparteien. Diese Funktion können staatliche Ombudsstellen, spezialisierte private Organisationen für Konfliktvermittlung sowie interkulturelle MediatorInnen einnehmen.

Die Option *Ombudsstelle* ist in einem Kanton bereits verwirklicht (Zug), wobei wie bereits erwähnt, eine Sensibilisierung in ethnisch-kulturellen Diskriminierungsfragen sowie eine Einführung in die Erfassung von Diskriminierungsfällen zu begrüssen wäre. Die Schaffung weiterer kantonaler oder auch kommunaler Ombudsstellen in der Zentralschweiz ist anzustreben. An dieser Stelle sei nochmals erwähnt, dass der Luzerner Stadtrat diesbezüglich im Februar Jahr 2009 eine Motion entgegengenommen hat, welche die Schaffung einer Ombudsstelle in Luzern anstrebt. Der Stadtrat hat diese im Dezember 2009 als Postulat überwiesen und erklärt, er wolle erst das vorhandene Angebot sowie die Möglichkeit einer Zentralschweizer Lösung prüfen. Im Kanton Schwyz dürfte es in naher Zukunft schwierig sein, gesetzliche Grundlagen für eine kantonale Ombudsstelle zu realisieren, da der Kantonsrat diese Option im Mai 2010 aus dem Entwurf der Verfassungsrevision gestrichen hat.

### **Ombudsstelle der Stadt Zürich**

Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich (1970) bildet die Rechtsgrundlage für die Ombudsstelle und enthält die entsprechenden Ausführungsbestimmungen.<sup>90</sup> Die Ombudsfrau oder der Ombudsmann wird vom Stadtparlament jeweils für vier Jahre gewählt. Die Ombudsstelle ist für alle Fragen zuständig, die ein stadtzürcherisches Amt bzw. die städtische Verwaltung betreffen, und steht auch Mitarbeitenden der Stadtverwaltung für Fragen des

<sup>90</sup> [http://www.stadt-zuerich.ch/content/portal/de/index/politik\\_u\\_recht/ombudsstelle/deutsch.html](http://www.stadt-zuerich.ch/content/portal/de/index/politik_u_recht/ombudsstelle/deutsch.html), 24.05.2011.

Arbeitsverhältnisses zur Verfügung. Auf der Homepage – wo Informationen auch für Sehbehinderte und in sechs Sprachen zugänglich sind – steht: „Die Ombudsstelle steht jedermann offen. Auch Ausländerinnen und Ausländer, nicht in der Stadt Zürich Wohnende, Jugendliche, Bevormundete sowie juristische Personen können sich an sie wenden.“

Das Selbstverständnis, fachliche Kompetenzen und die Sensibilität der Ombudsbeauftragten gegenüber Diskriminierungsfragen ist entscheidend für Beratungs- und Öffentlichkeitsarbeit. Wie die Erfahrungen aus dem Beratungsalltag zeigen, ist Diskriminierung zwar immer wieder ein Thema, stellt aber lediglich einen Aspekt unter vielen in Konfliktsituationen dar. Weiter sind eine gute Vernetzung innerhalb der Verwaltung sowie regelmässige Kontakte mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen für die wirksame Arbeit der Ombudsstelle ausschlaggebend.

Eine prüfungswerte Alternative könnte eine *interkantonale Ombudsstelle* sein, wobei es bisher in der Schweiz keine vergleichbaren Beispiele gibt. Gerade kleine Kantone wie Uri, Nid- oder Obwalden könnten sich für eine regionale/interkantonale Ombudsstelle aussprechen, oder aber einen Leistungsvertrag mit der Ombudsstelle Zug erwägen, wenn eigene Ombudsstellen keine politische Mehrheit finden sollten. Allerdings ist eine kantonsexterne Lösung mit diversen anderen Herausforderungen verbunden: so sind für die Einrichtung von Ombudsstellen in der Regel gesetzliche oder verfassungsrechtliche Grundlagen (auf Kantons- oder Gemeindeebene) notwendig; bei parlamentarischen Ombudsstellen wird die Ombudsperson vom Parlament gewählt.<sup>91</sup> Diese Faktoren müssten bei einer Prüfung der Optionen berücksichtigt werden. Denkbar wäre eine interkantonale *Ombudsstelle auf Projektbasis*, in Anlehnung an das Projekt „Vermittler in Konfliktsituationen Kanton Zug“, welches vor der Verabschiedung des Ombudsgesetzes (zwischen 2001-2010) diese Funktion übernahm. Die politisch-rechtlichen Hürden für eine regionale Ombudsstelle auf Projektbasis dürften niedriger sein, weshalb diese Variante eher durchsetzbar sein dürfte.

Zusätzlich können auch *behördeninterne Beschwerdestellen* bestimmt werden, wo Personen, die sich diskriminiert oder ungleich behandelt fühlen, eine Beschwerde einreichen können. Diese Dienstleistungen sind allerdings lediglich in Ergänzung zu einer unabhängigen Ombuds- oder Vermittlungsstelle zu verstehen, da die institutionelle Unabhängigkeit nicht gewährleistet ist.

Ombudsstellen sind per Definition ausschliesslich für Konfliktfälle mit staatlichen Institutionen zuständig. Für die Mediation zwischen privaten Akteuren ist deshalb das Mandat einer privaten Organisation mit Kompetenzen in der *interkulturellen Konfliktvermittlung* in Betracht zu ziehen. Denkbar wäre hierbei, eine bereits bestehende Organisation mit dem nötigen Know-How beizuziehen, und ihr einen Leistungsauftrag zu erteilen.

#### **Kompetenzzentrum für interkulturelle Konflikte (TikK), Zürich**

Das Kompetenzzentrum für interkulturelle Konflikte mit Sitz in Zürich bietet seit 15 Jahren interkulturelle Konfliktlösung bei Auseinandersetzungen zwischen Zugewanderten und Einheimischen, in Schulen und Jugendtreffs, am Arbeitsplatz, bei Behörden und Äm-

---

<sup>91</sup> Parlamentarisch gewählte Ombudsstellen gibt es derzeit in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Land, Zürich, Waadt und Zug sowie in den Städten Bern, Rapperswil-Jona, St. Gallen, Zürich, Winterthur. Siehe dazu die Seite der Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz: <http://www.ombudsman-ch.ch/>, 04.05.2011.

tern oder in Wohnquartieren an.<sup>92</sup> Das Beratungsangebot steht allen Konfliktparteien offen und erfolgt in der Regel zuerst telefonisch oder per Mail. In rund 80% der Fälle wird anschliessend eine persönliche Beratung vereinbart, die bei Bedarf in eine Intervention/Mediation münden kann. Die Stadt Zürich hat dem TikK für die Beratung bei rassistischer Diskriminierung einen Leistungsauftrag erteilt.

Nebst Interventionen in akuten Konfliktsituationen entwickelt das TikK Projekte in Gemeinden zur Prävention von Konflikt- und Gewaltereignissen unter Einbezug aller Konfliktbeteiligten. Der Problemerkennung und -analyse wird ein grosses Gewicht beigemessen; dabei steht auch die Frage im Zentrum, ob rassistische Diskriminierung im Spiel ist. Bei der Vermittlung vorort werden die verschiedenen Akteure einbezogen, wobei ein Projekt entstehen kann, welches eine nachhaltige Konfliktlösung gewährleistet. Etliche Gemeinden haben bereits von diesem Angebot Gebrauch gemacht; ein emblematisches Projekt in der Gemeinde Wolhusen wurde im Rahmen des NFP 40+ zu Prävention von Rechtsextremismus evaluiert (vgl. dazu Eser Davolio und Drilling 2007).

## 4.4 Information, Sensibilisierung und Prävention

### Information und Kommunikation

Auf der Grundlage des Berichts Schiesser (siehe Einleitung) wird der im Ausländergesetz festgeschriebene Informationsauftrag von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Diskriminierungsproblematik und den Diskriminierungsschutz ausgedehnt. Die Konzipierung von Politikmassnahmen ist deshalb stets mit einem Informations- bzw. Kommunikationskonzept zu vereinen. Dabei sind verschiedene Adressaten zu bedenken: erstens müssen die Entscheidungsträger in Kantonen und Gemeinden, privaten Institutionen sowie die Bevölkerung über Diskriminierung und das geltende Recht sowie über Politikmassnahmen zum Schutz vor Diskriminierung in Kenntnis gesetzt werden. Bestehende **Informationsplattformen** können ohne kostspieligen Mehraufwand genutzt werden. Somit gilt es vorerst abzuklären, auf welchen Internetseiten die Informationen adressatengerecht aufgearbeitet und zur Verfügung gestellt werden (z.B. Verwaltung, Fachstellen, NGO).<sup>93</sup> Die Kantons- oder Gemeindeverwaltung sowie Institutionen im Integrationsbereich können so weitgehend flächendeckend über Angebote, Melde- und Beratungsstellen informieren sowie Information in Themendossiers erarbeiten. Dabei ist zu bedenken, dass ein barrierefreier Zugang zu Webseiten gewährleistet ist.<sup>94</sup>

Zweitens sind die (potentiell) Betroffenen gezielt über ihre Rechte sowie über Meldestellen und Beratungsangebote zu informieren. Bei der Erarbeitung eines Informationskonzepts ist darauf zu achten, dass die Inhalte adressatengerecht aufbereitet

---

<sup>92</sup> Das TikK hatte bereits in der Vergangenheit punktuelle Mandate in der Zentralschweiz (Zug und Schwyz), und wird von mehreren Befragten Fachpersonen als glaubwürdige und professionelle Institution wahrgenommen. [www.tikk.ch/home/page.aspx?page\\_id=1664](http://www.tikk.ch/home/page.aspx?page_id=1664), 22.05.2011.

<sup>93</sup> Das Amt für Migration und Integration des Kantons Aargau hat bspw. unter der Rubrik „Rassismusprävention“ einen Hinweis zur nächsten Anlaufstelle sowie eine Linksammlung: ([www.ag.ch/migrationsamt/de/pub/angebote/rassismuspraevention.php](http://www.ag.ch/migrationsamt/de/pub/angebote/rassismuspraevention.php)). Das Departement Gesundheit und Soziales des Kantons St. Gallen hat eine Rubrik „Schutz vor Diskriminierung“ mit den wichtigsten Verweisen auf Studien, Anlaufstellen und Gesetze: ([www.sg.ch/home/gesundheitsintegration/schutz\\_vor\\_diskriminierung.html](http://www.sg.ch/home/gesundheitsintegration/schutz_vor_diskriminierung.html), 16.05.11).

<sup>94</sup> Siehe dazu [www.access-for-all.ch/](http://www.access-for-all.ch/), 05.06.2011.

(Niederschwelligkeit) und die passenden Kanäle gewählt werden (Erreichbarkeit).<sup>95</sup> Ein möglicher Informationskanal für Neuzugewanderte ist die derzeit vielerorts bereits implementierte, andernorts sich in Planung befindende *Erstinformation* (siehe dazu Bundesrat 2010: 43). Für die ansässige Migrationsbevölkerung können einerseits die bereits angesetzten Informationsveranstaltungen als Plattform dienen, um Informationen über Rechte und Angebote an die Zielgruppe weiterzuleiten. Neue Kanäle zur Migrationsbevölkerung müssten allenfalls gesucht werden, um spezifische Zielgruppen zu erreichen (z.B. Jugendliche, Personen der zweiten Generation, alte Menschen, Prostituierte etc.). Ein koordiniertes Netzwerk von Anbietern könnte gemeinsam einen Flyer erstellen und diesen allenfalls in verschiedene Sprachen übersetzen.

### **Flyer der Stadt Zürich**

Die vier von der Stadt Zürich unterstützten Beratungsangebote werden auf einem gemeinsamen Flyer präsentiert.<sup>96</sup> Der Flyer kommt schlicht und sachlich daher und informiert in Kürze über die einzelnen Stellen. Eine Auflage von rund 11'000 Flyern wurde gedruckt und an alle relevanten Behördenstellen, Fachstellen und Organisationen verteilt.

### **Zielgruppenspezifische Sensibilisierung**

Im Rahmen von zielgruppenspezifischen Sensibilisierungsmassnahmen sollten die Kantone ein *professionelles Angebot* für Weiterbildungen, Kurse oder Workshops sowohl für zivilgesellschaftliche als auch für öffentliche Institutionen gewährleisten. Diesbezüglich bestehen bereits einige Angebote in der Schweiz (ansatzweise auch in der Zentralschweiz), welche proaktiv gefördert, weiter ausgebaut und professionalisiert werden könnten.

Für eine wirksame Sensibilisierung einzelner Gruppen oder Institutionen ist ein möglichst an den Bedürfnissen und dem Nutzen der Zielgruppe orientiertes Angebot notwendig. Gemäss Einschätzungen der Expertinnen und Experten ist ein Weiterbildungsangebot dann wirksam, wenn die Teilnehmenden einen direkten Bezug zum Arbeitsalltag herstellen können und es problem- und lösungsorientiert ausgestaltet ist. Die Anbietenden müssen fachlich kompetent und gleichzeitig in der Programmanpassung flexibel sein. Wie Erfahrungen aus der Stadt Lausanne zeigen, eignen sich Aktionswochen gegen Rassismus als Anlass, um verschiedenen Gruppen (Sozial- und Gesundheitsdiensten, Sportvereinen etc.) einen ihren Bedürfnissen entsprechenden Kurs anzubieten.

### **Aktionswoche Lausanne**

Das *Bureau lausannois pour l'intégration des immigrés* (BLI) organisiert im Rahmen der Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus, der die Stadt Lausanne im Jahr 2005 beigetreten ist, jährlich eine Aktionswoche gegen Rassismus, wobei jedes Jahr ein anderes Thema als Aufhänger dient. Die jeweilige Themenwahl hat einerseits zum Ziel, neue Akteure im betreffenden Bereich zu gewinnen und mit ihnen ein Netzwerk aufzubauen, und andererseits die Bevölkerung für ein spezifisches Thema zu sensibilisieren. Bisher standen

<sup>95</sup> Siehe dazu den Bericht von Carrel et al. (2011).

<sup>96</sup> Der Flyer kann hier heruntergeladen werden: [www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/integrationspolitik/diskriminierungsbekaempfung.html](http://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/integrationspolitik/diskriminierungsbekaempfung.html), 17.05.2011.

bspw. die Themen Jugend, Öffentlicher Raum, Weiterbildung und in diesem Jahr (2011) Sport<sup>97</sup> im Mittelpunkt. Während des ganzen Jahres werden im gewählten Bereich Sensibilisierungsmassnahmen ergriffen. Der Themenwechsel trägt dazu bei, dass nicht immer dieselben Akteure, Vereine und NGOs mitwirken, sondern dass Jahr für Jahr weitere Bereiche und ein neues Zielpublikum erschlossen werden. Antidiskriminierung und -rassismus werden dabei explizit beim Namen genannt, um gezielt Tabus zu brechen. Während der Aktionswoche werden diverse Veranstaltungen angeboten, von Weiterbildungsmodulen über Forum-Theater, Vorträgen, Diskussionsrunden bis hin zu Ausstellungen und Filmvorführungen.

Im **Schul- und Jugendbereich** sind Projekte für Rassismus- und Diskriminierungsprävention vorzusehen. In diesem Bereich ist bereits eine breite Palette von Projekten schweizweit vorhanden; das Rad muss also nicht neu erfunden werden. Die Stiftung Bildung und Entwicklung betreut im Auftrag des Bundes den *Fonds Schulprojekte gegen Rassismus und für Menschenrechte*.<sup>98</sup> Die Stiftung für Erziehung zur Toleranz erarbeitet ihrerseits Lehrmittel, Unterrichts- und Informationsmaterial und organisiert Lehrerfortbildungen.<sup>99</sup> Die Wirksamkeit solcher Massnahmen kann zwar nicht immer belegt werden, doch können aus einigen Evaluationen Schlüsse gezogen werden.<sup>100</sup>

Für die Sensibilisierung der Bevölkerung können **Projekte auf Gemeinde- oder Quartierbasis** unterstützt werden. Auch hier gilt, dass ein konkretes Problem den Anlass geben sollte. Eine Untersuchung zur Wirksamkeit von Antirassismusprojekten der Fachstelle für Rassismusbekämpfung kommt zum folgenden Schluss: „Sensibilisierungsprojekte auf Gemeinde- und Bezirksebene sind dann aussichtsreich, wenn sie aus einem aktuellen Anlass stattfinden, welcher die Bevölkerung bereits im Vorfeld mobilisiert hat“ (Bürgisser 2008: 13). Dabei empfiehlt sich, einen externen Akteur zur Problemanalyse, Strategieerarbeitung und Begleitung auf Projektbasis beizuziehen. Des Weiteren raten Diskriminierungsexpertinnen und -experten, jegliche Sensibilisierungsmassnahmen auf mögliche negative Wirkungen und Nebeneffekte zu prüfen und zu hinterfragen, inwiefern Aktionen allenfalls auch schaden können. Eine sorgfältige vorgängige Konzeptarbeit ist somit unerlässlich.

---

<sup>97</sup> Siehe dazu das Programm der Aktionswoche 2011: [www.lausanne.ch/DataDir/LinkedDocsObjDir/20218.pdf](http://www.lausanne.ch/DataDir/LinkedDocsObjDir/20218.pdf), 17.05.2011.

<sup>98</sup> Siehe dazu die Sammlung bisheriger Projekte: [www.projektegegenrassismus.ch/deutsch/pagesnav/PR.htm](http://www.projektegegenrassismus.ch/deutsch/pagesnav/PR.htm), 16.05.2011.

<sup>99</sup> <http://www.set-toleranz.ch/de/set-stiftung/>, 16.05.2011.

<sup>100</sup> Im Rahmen des NFP40+ zu Prävention von Rechtsextremismus entstanden mehrere Evaluationen. Bsp. haben Widmer und Hirschi (2007) anhand von sieben Fallstudien Sensibilisierungsprojekte und Massnahmen im Bildungsbereich gegen Rechtsextremismus evaluiert. Oser und Riegel haben in einer Interventions- und Präventionsstudie Sensibilisierungsmassnahmen zu Themen wie Selbstverständnis in pluralen Gesellschaften, Geschlechterrollen, Stereotypen, Feindbilder, Diskriminierung und Rassismus in verschiedenen Schulklassen evaluiert (Oser und Riegel 2007). Es wurde zwar generell eine gesteigerte Sensibilisierung und Differenzierung beobachtet, gleichzeitig schätzen die Autoren die Effekte jedoch eher als gering ein.

## Weiterbildung Rechtsratgeber rassistische Diskriminierung

Die Fachstelle Rassismusbekämpfung hat im Jahr 2009 einen *Rechtsratgeber rassistische Diskriminierung* veröffentlicht und bietet auf dieser Grundlage einem interessierten Fachpublikum eine Weiterbildung an.<sup>101</sup> Das Angebot ist an Personen und Institutionen adressiert, die im Arbeitsalltag mit Diskriminierung und Rassismus konfrontiert sind (kantonale und kommunale Integrationsfachstellen, Ombudsstellen, städtische Verwaltungen, NGOs etc.). Dabei wird das Modul auf die Bedürfnisse der Teilnehmenden zugeschnitten und an konkrete Problemstellungen angepasst. Nebst einer Einführung in die Rechtsnormen des Diskriminierungsschutzes erhalten die Teilnehmenden die Möglichkeit, eigene Erfahrungen, Fragen und Fallbeispiele einzubringen und gemeinsam Lösungswege zu erarbeiten.

## Sensibilisierungskampagnen

Sensibilisierungskampagnen für eine breite Öffentlichkeit erfordern eine sehr sorgfältige Vorbereitung und Konzeptarbeit. Expertinnen und Experten in Rassismus- und Diskriminierungsfragen warnen davor, vorschnell Sensibilisierungskampagnen zu lancieren, da sie unter Umständen auch kontraproduktiv wirken könnten. *Evaluationen* von bisherigen Kampagnen sollten deshalb unbedingt berücksichtigt werden.<sup>102</sup> Im Vorfeld einer Konzepterarbeitung ist zu klären, an welche Zielgruppe sich eine Massnahme richten soll, um daraufhin gezielte und adäquate Massnahmen und Kanäle zu bestimmen.

Die wohl bekanntesten Formen von Kampagnen sind *Medien- und Plakatkampagnen*, deren Wirksamkeit unter Fachleuten umstritten ist.<sup>103</sup> Die Befürwortenden argumentieren mit der symbolischen Signalwirkung von staatlich unterstützten Kampagnen, da sie ein deutliches Zeichen (gegen Diskriminierung, Rassismus, Vorurteile etc.) setzen. Eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen einer Sensibilisierungskampagne ist, dass sich das Zielpublikum angesprochen fühlt und sich mit der Problemstellung identifizieren kann. Anlass für eine Kampagne kann bspw. ein aktueller Brennpunkt sein. Ein gewisser Problemdruck ist Voraussetzung dafür, dass eine Kampagne von der Bevölkerung wahrgenommen wird und schliesslich eine sensibilisierende Wirkung zeigt. Gleichzeitig sollte auch ein Lösungsweg aufgezeigt werden, bzw. Informationen oder Hinweise geben, welche an ein Ziel oder eine Lösung heranführen (Naguib *forthcoming*). Beispielsweise kann

---

<sup>101</sup> Der Rechtsratgeber ist auf der Basis langjähriger Erfahrungen in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR und dem Verein Humanrights.ch/MERS entstanden. Einzelheiten zum Weiterbildungsangebot siehe: [www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/organisation/dire/spop/fichiers\\_pdf/Droit\\_contre\\_discrimination\\_raciale.pdf](http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dire/spop/fichiers_pdf/Droit_contre_discrimination_raciale.pdf), 16.05.2011.

<sup>102</sup> Siehe z.B. den Expertenbericht zu Prävention von Jugendgewalt (Eisner et al. 2009), die Evaluation von Massnahmen gegen Rechtsextremismus (Widmer und Hirschi 2007) oder die Evaluation einer Stopp-Aids-Kampagne (Domenighetti et al. 2009).

<sup>103</sup> Die Zürcher Plakatkampagne zu Integration geht hingegen von einem anderen Ansatz aus, wurde aber auch vielseitig kritisiert. Siehe dazu: [www.integration.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/integration/de/aktuell/mitteilungen/2011/weiterfuehrungderoeffentlichkeitskampagnemitneuensujetsabapril.html](http://www.integration.zh.ch/internet/justiz_inneres/integration/de/aktuell/mitteilungen/2011/weiterfuehrungderoeffentlichkeitskampagnemitneuensujetsabapril.html). Siehe den Artikel: [www.tagesanzeiger.ch/zuerich/region/Bloed-absurd-und-diskriminierend/story/16557435](http://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/region/Bloed-absurd-und-diskriminierend/story/16557435). Die Aktion „Gemeinsam gegen Rassismus und Antisemitismus“ (GRA) hat ebenfalls eine Kampagne lanciert (2003, 2011), welche provokativ mit Vorurteilen spielt: [www.gra.ch/kampagnen/ggra/](http://www.gra.ch/kampagnen/ggra/). Diese Art von Kampagne ist sehr umstritten, da sie Vorurteile auch zementieren und damit kontraproduktiv wirken kann. Siehe dazu die Analyse von Knill+Knill Kommunikationsberatung: [www.rhetorik.ch/Aktuell/Aktuell\\_Oct\\_11\\_2003.html](http://www.rhetorik.ch/Aktuell/Aktuell_Oct_11_2003.html), 28.05.2011.

das Aufzeichnen des Problems einer ungerechten Behandlung mit dem Hinweis für ein Beratungsangebot oder einer Schlichtungsstelle einhergehen.

### **Kampagnen „Tatsachen gegen Vorurteile“ und „Aller Anfang ist Begegnung“**

Die beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Land haben im Jahr 2000 eine dreijährige Kampagne mit dem Slogan „Tatsachen gegen Vorurteile“ lanciert, mit dem erklärten Ziel, „eine breite Bevölkerung [...] mit gezielten sachlichen Informationen zu einer offenen und auch kritischen Auseinandersetzung mit Migrations- und Integrationsfragen zu motivieren“. Die Kampagne umfasste drei Produkte: eine Migrationszeitung, welche in elf Ausgaben mit verschiedenen Themenschwerpunkten erschienen ist; eine Anzeigekampagne mit Textinseraten in verschiedenen regionalen und nationalen Zeitungen sowie eine Webseite mit Hintergrundinformation zur Kampagne. Jede Ausgabe der Migrationszeitung wurde von einem anderen Sponsor getragen, wodurch verschiedene Akteure einbezogen werden konnten.

Eine Evaluation der Sozialforschungsstelle der Universität Zürich, die den Effekt dieser Medienkampagne untersuchte, kommt zum Schluss, dass die Inserate in der Öffentlichkeit insgesamt auf ein positives Echo gestossen sind (Nübold und Artho 2005). Auch die Migrationszeitung wird von den Leserinnen und Lesern positiv beurteilt und die veröffentlichten Beiträge als anspruchsvoll empfunden, wobei allerdings anzufügen ist, dass die Zeitung grösstenteils von einem bereits sensibilisierten Publikum gelesen wird. Die wichtigste Leistung der Kampagne ist, dass sie kontroverse Fragen zum Thema Migration und Integration aufgreift und die Gesamtbevölkerung informiert. Die Hauptschwierigkeit besteht gemäss den Autoren darin, das eigentliche Zielpublikum bzw. diejenigen Menschen zu erreichen, die zu voreingenommen sind, als dass sie die Migrationszeitung überhaupt wahrnehmen oder gar lesen würden. Die Inserate haben Vorurteile abzubauen (oder mindestens aufzuweichen) versucht, indem Fakten und Zahlen den gängigen Vorurteilen gegenübergestellt wurden. Diese Konfrontation von subjektiver Wahrnehmung und objektiver Wirklichkeit, humorvoll formuliert, sei allgemein gut angekommen, und habe – so die verantwortliche Fachperson – hauptsächlich positive Rückmeldungen bewirkt.

In Anknüpfung an diese Erfahrungen haben die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern und Solothurn im Jahr 2005 gemeinsam eine Folgekampagne lanciert.<sup>104</sup> Der Slogan „Aller Anfang ist Begegnung“ konnte von allen sechs Kantonen sowohl gemeinsam genutzt als auch spezifisch auf kantonale und lokale Bedürfnisse angepasst werden. Anhand von Testimonials von verschiedenen Personen wurde das Thema Integration im Alltag, wo Menschen einander begegnen, aufgezeigt. Die Kampagne umfasste wiederum Inserate in regionalen und nationalen Zeitungen, die Migrationszeitung MIX, Kinospots sowie Plakate im öffentlichen Raum und in Verkehrsmitteln. Im Jahr 2008 wurde die Kampagne von der Zürcher Hochschule Winterthur evaluiert (Koch et al. 2008).

---

<sup>104</sup> [www.aller-anfang-ist-begegnung.ch/](http://www.aller-anfang-ist-begegnung.ch/), 16.05.2011.

### **Plakatkampagne „Ohne Ausgrenzung“**

Die Kampagne der EKR wurde im Jahr 2005 zum zehnjährigen Jubiläum der EKR lanciert.<sup>105</sup> Sie besteht aus 15 Textsujets mit Testimonials von Personen, die potentiell von Ausgrenzung aufgrund ihrer ethnisch-nationalen Herkunft, ihrer Hautfarbe oder Religion betroffen sein können. Gleichzeitig sprechen sie 15 Alltagssituationen an (im Verkehr, bei der Arbeit, im Umgang mit Behörden etc.). Das Kampagnenmaterial besteht aus Postkarten, digitalen oder Papierplakaten und kann auf E-Boards in Bahnhöfen, Bildschirmen bei Tankstellen oder Bussen sowie als Hängeplakate für öffentliche Verkehrsmittel bestellt werden. Die Kampagne läuft derzeit weiter, da nach wie vor eine Nachfrage besteht.

## **4.5 Öffnung von Institutionen**

Die Öffnung von Institutionen, im Sinne eines diskriminierungs- oder barrierefreien Zugangs zur öffentlichen Verwaltung – sowohl zu Dienstleistungen wie zu Arbeitsstellen – erfordert ein Umdenken innerhalb dieser Institutionen.<sup>106</sup> Ein solcher Prozess kann nicht von aussen angeordnet, sondern höchstens unterstützt und begleitet werden. Laut Wüest-Rudin zielen Massnahmen zur Öffnung darauf hin, die Verwaltungskultur zu verändern und durch Sensibilisierung im Innern der Verwaltung eine Eigendynamik auszulösen. (2005: 14). Solche Öffnungsprozesse können – vorrangig bei Behördenstellen mit direktem Kundenkontakt – angeregt werden, indem die Entscheidungsträger in den Verwaltungsstellen von Nutzen und Vorteilen einer Öffnung sowie einer konsequenten Kundenorientierung überzeugt werden (Efionayi-Mäder 2010). Dabei soll die Öffnung der Institution nicht als ein isoliertes ausländerpolitisches Thema dargestellt werden; eine Sonderbehandlung von einzelnen Gruppen ist wenn möglich zu vermeiden. Vielmehr soll die konsequente Umsetzung des Grundauftrags der Verwaltung, nämlich die gleichmässige Versorgung der gesamten Wohnbevölkerung, im Zentrum stehen (PricewaterhouseCoopers 2003; Wüest-Rudin 2005).

Fachpersonen warnen vor voreiligem und unvorsichtigem Vorpreschen; bei Öffnungsprozessen ist ein behutsames Vorgehen gefragt, welchem ein gut durchdachtes Konzept zugrunde liegen sollte. Dazu gehört bspw. die Überlegung, mit welchen Begrifflichkeiten hantiert wird, welche Kanäle genutzt werden, um Entscheidungsträger und die Verwaltungsmitarbeitenden zu erreichen und für das Projekt zu gewinnen. Integrationsverantwortliche können Projekte anregen, unterstützen und begleiten. Es empfiehlt sich jedoch, die Öffnung von Institutionen durch professionelle externe Fachstellen oder Organisationen begleiten zu lassen.

### **TikK**

Das TikK hat jahrelange Erfahrung und Expertisen in Projekten der interkulturellen Öffnung. Das Vorgehen konzentriert sich jeweils auf eine bestimmte Institution und wird in

<sup>105</sup> Informationen zur Kampagne siehe: [www.ekr.admin.ch/themen/00114/00115/00117/index.html?lang=de](http://www.ekr.admin.ch/themen/00114/00115/00117/index.html?lang=de), 15.05.2011. Zwei Lizentiatsarbeiten der Universität Freiburg haben die Kampagne evaluiert.

<sup>106</sup> Ein emblematisches Beispiel der Öffnung einer Institution stellt das Projekt *Migrant Friendly Hospital* dar, welches mit der Unterstützung vom Bundesamt für Gesundheit migrantenfreundliche medizinische Versorgung fördert. Derzeit befindet sich das Projekt in seiner zweiten Etappe. Siehe dazu: [www.hplus.ch/de/branchenloesungen/migrant\\_friendly\\_hospitals/](http://www.hplus.ch/de/branchenloesungen/migrant_friendly_hospitals/) 28.05.2011.

der Regel auf Handlungsdruck seitens der Institution initiiert (bzw. wenn die Polizei sich mit Vorwürfen rassistischer Diskriminierung konfrontiert sieht) (siehe dazu Fent 2007). Den erfolgreichen Projekten sind folgende Faktoren gemein: Sie setzen an einem konkreten Problem an und suchten entsprechende Lösungswege. Während ein Handlungsdruck in der Regel „von unten“ (bzw. von der Alltagspraxis) kommt, wird bei der Projektumsetzung ein top-down Ansatz verfolgt: die verantwortlichen Dienststellen werden stets von der politischen Führung zur Projektumsetzung beauftragt und die notwendigen personellen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen bereitgestellt. Sowohl die Leitungspersonen als auch die Mitarbeitenden gestalten das Projekt aktiv mit. Die ausländischen Ansprechgruppen und die für die Problemstellung wichtigen Verwaltungsstellen und zivilgesellschaftlichen Organisationen werden ins Projekt einbezogen. Der Weg – das Lernen auf individueller Ebene wie auch im Team – ist bei allen Projekten ein explizites Ziel.<sup>107</sup>

### **Mainstreaming Antidiskriminierung / Chancengleichheit**

Damit sich der Schutz vor und die Bekämpfung von Diskriminierung (oder die Förderung von Chancengleichheit) auf allen Handlungsebenen in den Verwaltungsstrukturen als Standard durchsetzen kann, ist längerfristig ein verwaltungsinternes Antidiskriminierungs-Mainstreaming anzustreben.<sup>108</sup> Voraussetzung für ein wirksames Mainstreaming ist, dass die Entscheidungsträger bzw. Leistungspersonen gewonnen werden können und für Antidiskriminierungskonzepte sowie Mainstreaming-Tools sensibilisiert sind. Es ist ein Verständnis zu schaffen, dass Nichtdiskriminierung – und zwar gegenüber allen Personengruppen, die potentiell benachteiligt sind – eine Notwendigkeit für öffentliche Verwaltungen ist, um ihrem Grundauftrag nachzukommen. Es versteht sich, dass genügend finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen, um einen Mainstreaming-Prozess in Gang zu bringen, und dass Mainstreaming in einem möglichst partizipativen Prozess konzipiert werden sollte. Die Kombination von einem Ansatz, der von der Direktionsebene (*top-down*) ausgeht und einem, der die Ideen und Bedürfnisse der Mitarbeitenden einbindet (*bottom-up*), ist dabei zielführend. Schliesslich sind die Fortschritte des Antidiskriminierungs-Mainstreamings regelmässig mit den gesetzten Zielen zu vergleichen. Erfahrungen von einem allgemeinen Antidiskriminierungs-Mainstreaming können bspw. zu Deutschland konsultiert werden (siehe dazu Europäische Kommission 2007a); in der Schweiz gibt es bereits zahlreiche Wegleitungen im Bereich Gender-Mainstreaming<sup>109</sup> sowie einen Ratgeber zum Mainstreaming Migration im Gesundheitswesen (Kaya und Efonayi-Mäder 2008).

---

<sup>107</sup> Siehe Vortragsunterlagen von Hanspeter Fent im Rahmen des FRB-Workshops „Strategiearbeit“ vom 11.05.2011 in Bern.

<sup>108</sup> Im Rahmen der Kampagne der Europäischen Kommission gegen Diskriminierung und der Offensive für eine diskriminierungsfreie Gesellschaft hat die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) in Deutschland Ende 2010 das Projekt „Chancen gleich(heit) prüfen – Diversity Mainstreaming für Verwaltungen“ lanciert. Zentraler Bestandteil dieses Projekt ist die Forschung zu Mainstreaming von Chancengleichheit in der Verwaltung. Die Resultate der Studien werden (voraussichtlich Ende Jahres 2011) auf der Seite der ADS zu finden sein: [www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/Projekte\\_ADS/offene\\_diskriminierungsfreie\\_gesellschaft/chancengleichheit/chancengleichheit\\_node.html](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/Projekte_ADS/offene_diskriminierungsfreie_gesellschaft/chancengleichheit/chancengleichheit_node.html), 16.05.2011.

<sup>109</sup> Siehe zum Beispiel den Leitfaden für Gender-Mainstreaming in der Bundesverwaltung des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Mann und Frau: [www.ebg.admin.ch/themen/00142/index.html?lang=de](http://www.ebg.admin.ch/themen/00142/index.html?lang=de), 19.05.2011.

## Diversity Management

Der aus der Betriebswirtschaft stammende Ansatz des Diversity Managements ist in vieler Hinsicht im Rahmen der Öffnung von Institutionen interessant, da er per Definition die gesellschaftliche Diversität in all ihren Dimensionen (Geschlecht, Alter, Herkunft etc.) zu berücksichtigen und bspw. in den Arbeitsteams zu repräsentieren versucht.<sup>110</sup> Im Zentrum des Diversity Managements steht das Individuum mit seinen spezifischen Merkmalen und Fähigkeiten; Vielfalt und Verschiedenheit werden gross geschrieben und als positive Aspekte für das Funktionieren einer Institution gesehen. Allerdings steht der wirtschaftliche Nutzen von heterogenen Teams im Vordergrund, und nicht die Gleichbehandlung oder Nichtdiskriminierung – was auch nicht erklärtes Ziel des Diversity Managements ist (siehe dazu Fischer 2008; Wrench 2001). Diversity Management kann jedoch insbesondere zur Bewusstseinsbildung im Umgang mit Vielfalt – bzw. in diesem Fall mit der Migrationsbevölkerung – beitragen, indem auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Personen (sowohl der Kundinnen und Kunden als auch der Mitarbeitenden) eingegangen wird.

Das europäische Projekt *Diversity and Equality in European Cities* (DIVE) sammelt Erfahrungen von verschiedenen europäischen Städten im Umgang mit Vielfalt und Gleichheit (Moloney und Kirchberger 2010). Als *Benchmark* von (Politik-) Massnahmen werden konkrete Empfehlungen für Stadtverwaltungen abgegeben, wie sie in ihrer Rolle als politische Entscheidungsträger, als Dienstleistungserbringer sowie als Arbeitgebende mit der gesellschaftlichen Diversität umgehen und die Chancengleichheit für Menschen mit Migrationshintergrund fördern können.

## Verwaltungsinterne Problem- und Bedarfsanalyse

Ein konkreter erster Schritt kann darin bestehen, dass Integrationsbeauftragte Leitungspersonen in der Verwaltung dazu anregen, die eigene Verwaltungspolitik bzw. die Wirkungs- und Kundenorientierung intern zu überprüfen. Es gilt im Detail abzuklären, wo Probleme in der kantonalen (oder kommunalen) Verwaltung, in einzelnen Departementen, Abteilungen, etc. bestehen. Konkret könnten die Verwaltungseinheiten befragt werden, ob ihre Leitbilder, Grundsätze, Abläufe, Dienstleistungen und die Personalpolitik der Vielfalt der Kundschaft gerecht werden und diskriminierungsfrei sind (siehe dazu Bosshard und Keimer 2005; Doetsch 2004; PricewaterhouseCoopers 2003). Die verwaltungsinternen Strukturen können auf benachteiligende und diskriminierende Elemente überprüft werden, wobei die Mitarbeitenden, das Kader sowie externe Akteure (Verwaltungsweiterbildung, Integrationsfachstellen etc.) von Beginn an möglichst in den Prozess eingebunden werden sollten. Ein schrittweises, praxisnahes Vorgehen, das die Beteiligten befähigt und in ihren Handlungen bestärkt, ist dabei zielführend. Studien und bisherige Erfahrungen zeigen, dass in erster Linie bei motivierten Akteuren, bestehenden Ressourcen und Potentialen anzusetzen ist. Umgekehrt ist es wenig erfolgsversprechend, auf die Bekämpfung von Widerständen zu setzen. Mit einem Pilotprojekt in einer Verwaltungseinheit könnte begonnen

---

<sup>110</sup> Dieser auf ökonomischen Anreizen beruhende Ansatz ist in den USA der 1980er Jahre im Kontext der neoliberalen Politikwende entstanden, als strenge Antidiskriminierungsgesetze die Unternehmen zusehends zwangen, neue Lösungsansätze zu suchen und sich mit der stetig zunehmenden gesellschaftlichen Diversität auf dem Arbeitsmarkt aber auch in der Kundschaft auseinanderzusetzen (vgl. dazu Trauner und Sohler 2005). Wenngleich in der Schweiz weniger Handlungsdruck aufgrund des fehlenden gesetzlichen Rahmens besteht, gewinnt dieser Ansatz auch in der Schweiz, insbesondere in der Privatwirtschaft und in international tätigen Unternehmen, zunehmend an Bedeutung.

werden, indem ein Workshop mit den am meisten exponierten Stellen durchgeführt und gemeinsam mit den Mitarbeitenden analysiert wird, wo Probleme und Handlungsbedarf bestehen. Ausgehend von diesen Resultaten können im Anschluss erste Lösungsvorschläge erarbeitet werden. Erfahrungen aus den bewährten Pilotprojekten dienen schliesslich anderen Verwaltungseinheiten als Beispiel und lassen sich multiplizieren (Wüest-Rüdin 2005: 15).

### **Modellprojekt Kundenorientierung und interkulturelle Sensibilisierung (KiS) in der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt**

Zur Vorbereitung eines Sensibilisierungsprogramms für die Verwaltung des Kantons Basel-Stadt wurde eine empirische Vorstudie zur interkulturellen Problem- und Bedarfsanalyse von einer externen Beratungsfirma durchgeführt (Doetsch 2004). Um das Weiterbildungsprogramm auf die spezifischen Bedürfnisse der Verwaltungsangestellten zuzuschneiden, wurden einerseits die Mitarbeitenden mit direktem Kundenkontakt und andererseits die Kundinnen und Kunden der verschiedenen Ämter zu ihren Erfahrungen befragt. In der Untersuchung nahmen Mitarbeitende aus der Sozialhilfe, dem Amt für Wirtschaft und Arbeit, Einwohnerdienste, Amt für Sozialbeiträge, Zivilstandsamt und der Motorfahrzeugkontrolle teil. Sie wurden schriftlich (elektronisch) mit einem anonymen Fragebogen befragt. Die ausländische und die einheimische Kundschaft (N=279) wurden nach Verlassen des Amtes mündlich, mit offenen Fragen, nach ihrer Zufriedenheit mit den Amtsbesuchen und nach allfälligen Verbesserungsbedarf und -möglichkeiten befragt.

Die Ergebnisse zeigten, dass Migrantinnen und Migranten allgemein recht zufrieden mit der Basler Verwaltung waren, unterstrichen jedoch gleichzeitig die Wichtigkeit, die interkulturelle Kompetenz des Personals zu fördern. Das Aufeinandertreffen verschiedener Kommunikationsweisen schien oft zu Verwirrungen und Missverständnissen zu führen. Auf der Grundlage der Analyse konnte die Ausrichtung von entsprechenden Weiterbildungsmodulen und deren Inhalte bestimmt werden. Die Teilnahme an den eineinhalbtägigen Kursen, welche zwischen 2004 und 2005 durchgeführt wurden, war für die Behördenstellen obligatorisch.

### **Weiterbildungsangebote für Verwaltungspersonal**

Qualitativ hochstehende Weiterbildungsangebote in *transkultureller Kompetenz* sollen sicherstellen, dass Verwaltungsmitarbeitende befähigt und im Umgang mit einer vielfältigen Kundschaft qualifiziert werden.<sup>111</sup> Entsprechende Angebote könnten gestärkt, ausgebaut und professionalisiert werden. Für eine wirksame Sensibilisierung des Personals muss auf die spezifischen Bedürfnisse der Teilnehmenden (und deren Institution) eingegangen werden, weshalb bereits bei der Konzipierung des Kursinhaltes der Einbezug von den entsprechenden Verwaltungsvertretenden empfohlen wird.

Der seit mehreren Jahren interkantonal angebotene *Kurs der Zentralschweizer Verwaltungsbildung* zu „ausländischen Kundinnen und Kunden“ hat laut Angaben der

---

<sup>111</sup> Derzeit bieten beispielsweise die Caritas Luzern oder das TikK Zürich Weiterbildungsmodule in transkultureller Kompetenz für Institutionen an. Im Rahmen des Legislaturprogramms des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Luzern wurden das Institut für interkulturelle Kommunikation (iK) und das Institut für Mediation, Beratung und Entwicklung (Inmedio) für die Konzipierung und Durchführung eines massgeschneiderten Weiterbildungskurses beigezogen.

Verantwortlichen zu wenig Resonanz gefunden und wird vorübergehend (mindestens während eines Jahres) aus dem Programm gestrichen. Es wäre zu prüfen, wie sich in Zukunft ein abrufbarer Kurs für alle Zentralschweizer Verwaltungsstellen wieder (und wirkungsvoller) anpreisen liesse, und wie die Amtsleitenden und Führungspersonen dafür gewonnen werden können. Allenfalls würden sich in der Zwischenzeit eine inhaltliche Überarbeitung des Kurses und eine offensivere Anwerbestrategie anbieten. Befragte Fachpersonen empfehlen, eine positive, attraktive Formulierung für den Kurstitel zu wählen und nicht (exklusiv) auf eine bestimmte Personengruppe (ausländische Kundschaft) zu fokussieren.

Die Frage nach dem Für und Wider von *freiwilliger oder obligatorischer Teilnahme* an Weiterbildungskursen ist umstritten. Erfahrungen von Fachpersonen zeigen, dass sich eine obligatorische Teilnahme v.a. dann eignet, wenn ein Modul zu transkultureller Kompetenz oder Kommunikation fester Bestandteil einer breiteren Grund- oder Weiterbildung ist. Ebenso eignet sich ein Obligatorium für Leitungspersonen; hingegen wird mehrheitlich eine freiwillige Teilnahme empfohlen, wenn Schlüsselpersonen einer Verwaltungseinheit als MultiplikatorInnen ausgebildet werden. Schliesslich werden die Teilnahmebedingungen von Fall zu Fall abzuklären sein. Expertinnen und Experten weisen ausserdem auf die beträchtlichen Unterschiede hinsichtlich der Qualität der verschiedenen Anbietenden in der Schweiz hin und empfehlen, diese vorgängig abzuklären. Wie Erfahrungen zeigen, können (gerade obligatorische) Kursbesuche auch kontraproduktiv wirken, wenn die Qualität und ein sensibles Vorgehen der Kursleitenden nicht gewährleistet ist.

### **Dolmetschdienst und interkulturelle Vermittlung**

Um einen barrierefreien Zugang zu Behörden und Regelstrukturen für alle Gesellschaftsmitglieder zu gewährleisten, ist in gewissen Situationen der Beizug von Dolmetschenden oder interkulturellen Vermittelnden sinnvoll bis notwendig. Der bestehende Dolmetschdienst Zentralschweiz der Caritas Luzern wird von verschiedenen Akteuren rege genutzt und ermöglicht eine unbürokratische und rasche Vermittlung von Dolmetschenden in die ganze Region. Das Angebot – d.h. die Ausbildung der Dolmetschenden und interkulturellen Vermittelnden – könnte weiter professionalisiert, und die Abläufe für die Nutzung des Angebotes in den Behördenstellen und Regelstrukturen institutionalisiert werden. Bilaterale Abkommen zwischen den Behördenstellen und der Caritas Luzern ermöglichen eine reibungslose Vermittlung und mindern den Aufwand pro Fall. Die nachhaltige Finanzierung des Angebotes stellt jedoch gemäss Abklärungen bei den Verantwortlichen ein Problem dar, da nun die Finanzierungszuschüsse vom Bund wegfallen, und die Kosten künftig von der Nachfrageseite getragen werden müssen. Diese Entwicklung droht den langjährigen Aufbau dieser Struktur zu gefährden.

### **Überprüfung der Personalpolitik**

Letztlich wird Gemeinde- und Kantonsverwaltungen nahegelegt, die Personalpolitik zu überprüfen, um längerfristig einen öffentlichen Dienst zu gewährleisten, der auf dem Prinzip der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung beruht. Staatlichen Institutionen kommen die Aufgabe und die Vorbildfunktion zu, einen *diskriminierungsfreien Zugang zu Arbeitsstellen* und die *Gleichbehandlung in der Personalrekrutierung* zu garantieren. Ausserdem gilt es darauf zu achten, dass die öffentliche Verwaltung und die Regelstrukturen die Vielfalt der Wohnbevölkerung (bzw. der Kundschaft) auch in ihrer Personalstruktur repräsentieren. Als weitergehende Massnahme könnten durch den Einsatz von sogenannten „positiven Massnahmen“ im Rekrutierungsverfahren, Bewerbende mit Migrations-

hintergrund bei gleicher Qualifikation bevorzugt werden, um so den Anteil Angestellter mit Migrationshintergrund zu erhöhen (De Vos 2007; Europäische Kommission 2007b).<sup>112</sup>

Nebst der Überprüfung und allfälligen Anpassung der Grundlagen der Personalpolitik wie Personalgesetze, -reglemente, Leitbilder etc., stellt die **Analyse der Personalzusammensetzung** (Bestandsaufnahme) einen weiteren Schritt dar, wobei jede Verwaltungseinheit (Departemente, Ämter, Abteilungen) detailliert zu betrachten ist.<sup>113</sup> So kann geprüft werden, in welchen Positionen und Funktionen beispielsweise Mitarbeitende mit Migrationshintergrund angestellt bzw. untervertreten sind. Ein umfassendes Screening der Personalstruktur – soll die gesellschaftliche Diversität in ihrer Breite denn berücksichtigt werden – könnte gleichzeitig auch die angemessene Vertretung der Geschlechter, von Menschen mit Behinderung oder der Altersklassen in den verschiedenen Positionen überprüfen.

Zusammen mit den Personalverantwortlichen sind auf der Grundlage dieser Analyse Strategien zu erarbeiten, wie die **Rekrutierungsverfahren** optimiert und eine effektive Gleichbehandlung gewährleistet werden kann. Dabei müsste jeder einzelne Schritt in den Abläufen auf das Nichtdiskriminierungsprinzip überprüft werden. Das betrifft bspw. die Stellenausschreibung, die Erarbeitung von Stellenprofilen, die Wahl der Rekrutierungskanäle, die Sichtung von Bewerbungsdossiers, das Selektionsverfahren, Bewerbungsgespräche, etc. (siehe dazu Schönenberger und Fibbi 2011). Der aktive Einbezug der Personalverantwortlichen sowie der Stellenleitenden ist für die Problemanalyse ausschlaggebend; allfällige Skepsis kann dadurch abgebaut werden. Schliesslich bleiben die Sensibilisierung der Entscheidungsträger und deren Bereitschaft für eine Praxisänderung entscheidend für die Durchsetzung einer effektiven Gleichstellung im öffentlichen Dienst.

Zahlreiche weitere Massnahmen eignen sich, um die Hindernisse beim Zugang zu Arbeitsstellen abzubauen zu helfen. Beispielsweise können die Kantone und Gemeinden **Mentoring-Projekte** unterstützen, welche Personen mit Migrationshintergrund bei der (Lehr-)Stellensuche bzw. am Arbeitsplatz begleiten und fördern.<sup>114</sup> Die unbürokratische Anerkennung von im Ausland erworbenen **Qualifikationen und Diplomen** müsste vorangetrieben werden, indem Migrantinnen und Migranten im Anerkennungsverfahren beraten und unterstützt werden, und indem (auch auf Bundesebene) Lösungen vorangetrieben werden (Moloney und Kirchberger 2010). Für Flüchtlinge mit F-Bewilligung sind Lösungen zu suchen, wie die bürokratischen Hindernisse im Zugang zu Stellen beseitigt werden können. Schliesslich sind Revisionen der **Personalreglemente** dort vorzunehmen, wo die Schweizer Staatsbürgerschaft noch immer Anstellungsbedingung ist, und durch andere – für die Ausübung des Berufs relevante – Zulassungsvoraussetzungen zu ersetzen.

Um gangbare Lösungen zu finden für eine nichtdiskriminierende Personalpolitik und die Gleichbehandlung beim Zugang zu Arbeitsstellen und Positionen, empfiehlt sich, Arbeitsgruppen unter Einbezug der Personalämter sowie der Human Resource Verantwortlichen der betroffenen Direktionen und Ämter einzusetzen.

---

<sup>112</sup> Dieser Ansatz geht weiter als der Ansatz der Gleichbehandlung (*equal treatment*), indem er die tatsächliche Gleichstellung (*equal result*) verfolgt, indem er benachteiligte Personengruppen besonders fördert (Schönenberger und Fibbi 2011: 13).

<sup>113</sup> Die Aussagekraft der Personalstatistiken ist limitiert, da diese nur nach Staatsbürgerschaft (und Aufenthaltsstatus) unterscheiden und damit lediglich Ausländerinnen erfassen, nicht aber Eingebürgerte oder Secondos mit Schweizer Pass.

<sup>114</sup> Siehe dazu bspw. das Mentoring-Projekt für qualifizierte Migrantinnen des Christlichen Friedensdienstes in Bern: [www.cfd-ch.org/d/migration/aktivitaeten/mentoring.php](http://www.cfd-ch.org/d/migration/aktivitaeten/mentoring.php), 19.05.2011.

## 4.6 Umsetzungscontrolling und Qualitätssicherung

Eine letzte Aufgabe, die den Integrationsverantwortlichen in Zukunft obliegen wird, besteht darin, die Umsetzung der Konzepte zum Schutz vor Diskriminierung und der entsprechenden Massnahmen auf die Zielerreichung hin zu überprüfen (oder allenfalls überprüfen zu lassen). Je nach Ausgestaltung der Strategien und Massnahmen eignen sich eher periodische Monitoring-Berichte, formative oder summative Evaluationen.<sup>115</sup> Auf Bundesebene wird der Stand der Umsetzung der Massnahmenpakete Integration bspw. jährlich von einer Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration (IAM) zuhanden des Bundesrates in Form eines Berichtes überprüft.<sup>116</sup>

Weiter haben die Kantone verbindliche Standards für die Qualitätssicherung zu erstellen, welche die Arbeit der beauftragten Stellen (öffentliche wie private Akteure) in der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität, in der Berichterstattung, in Dokumentationsverfahren und in der Überprüfung der Qualität der Leistungserbringung regeln. Allgemein verbindliche Qualitätsstandards für die Antidiskriminierungsarbeit sollen sicherzustellen, dass die ergriffenen Massnahmen nicht kontraproduktiv wirken, sondern zielführend zum tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung beitragen.

## 5 Schlussbemerkungen

Dieses Kapitel legt abschliessend nochmals die zentralen Argumente dar, weshalb die Förderung des Diskriminierungsschutzes notwendig ist, zieht aus den vorangegangenen Kapiteln eine Synthese und stellt einige Überlegungen zu den möglichen nächsten Schritten vor.

Ein Vergleich der *statistischen Kennzahlen* zwischen der ausländischen und der Wohnbevölkerung mit Schweizer Pass in anderen Kantonen (BS, BE) zeigt beträchtliche Unterschiede hinsichtlich verschiedener Indikatoren auf (Bader et al. forthcoming; Wichmann und D'Amato 2010). Es ist davon auszugehen, dass sich die Situation in der Zentralschweiz nicht massgeblich unterscheidet. Die ungleichen Kennzahlen in verschiedenen Lebensbereichen – auf dem Arbeitsmarkt, betreffend Lohn- und Positionsunterschiede, im Bildungssystem, beim Zugang zur Gesundheitsversorgung, betreffend Arbeitslosigkeit, Armutsbetroffenheit etc. – können unter anderem auch auf den *chancenungleichen* Zugang zu staatlichen Dienstleistungen und auf strukturelle Diskriminierung zurückgeführt werden.

Noch haben sich in der Schweiz erst vereinzelt *wissenschaftliche Studien* mit Diskriminierung beschäftigt. In verschiedenen Bereichen gibt es allerdings klare Hinweise auf Diskriminierung, so zum Beispiel auf dem Lehrstellen- und Arbeitsmarkt (Bolzman 2001; Fibbi et al. 2003; Haeberlin et al. 2004; Imdorf 2010), im Bildungssystem (Gomolla

---

<sup>115</sup> Eine formative Evaluation begleitet ein Projekt während seiner Laufzeit, um den Stand der Umsetzung und der Zielerreichung kontinuierlich zu verfolgen, Lernprozesse auszulösen und Optimierungsmöglichkeiten zu nutzen. In einer summativen Evaluation steht hingegen die Beurteilung der ausgelösten Wirkungen und die Erreichung der Programmziele am Projektende im Vordergrund stehen (siehe dazu die SEVAL-Evaluationsstandards: [www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/staat\\_buerger/evaluation/umsetzung/seval-standard-d.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/evaluation/umsetzung/seval-standard-d.pdf), 04.05.2011).

<sup>116</sup> Vgl. dazu den Bericht 2010: [www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-umsetz-integr-2010-d.pdf](http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-umsetz-integr-2010-d.pdf), 19.05.2011.

2008), im Gesundheitswesen (Stotzer et al. 2006: 68 ff), aber auch im Umgang von Behörden und Polizei mit Migrantinnen und Migranten (vgl. dazu Tripartite Agglomerationskonferenz 2004). Der Vergleich mit anderen Ländern belegt ausserdem, dass die Schweiz im Diskriminierungsschutz noch viele Hausaufgaben zu lösen hat. In der letzten Ausgabe des *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX) steht die Schweiz betreffend Gewährung des Diskriminierungsschutzes auf dem zweitletzten Platz von 31 verglichenen Ländern Europas und Nordamerikas (Huddleston et al. 2011). Das Monitoring von Diskriminierungsfällen aus der Beratungspraxis weist ebenfalls auf die Existenz eines Problems hin, wengleich die erfassten Fälle wohl nur die Spitze des Eisbergs darstellen (EKR und Humanrights.ch/MERS 2010).

Die offizielle Anerkennung, dass strukturelle Diskriminierung eine Realität ist, hat nicht zuletzt zur Etablierung einer Integrationspolitik geführt, die sich den chancengleichen Zugang zu Ressourcen und Dienstleistungen und den Abbau von strukturellen Hindernissen zum Ziel setzt. Im Bericht der Tripartiten Agglomerationskonferenz vom Juni 2009 steht diesbezüglich: „Diskriminierungen stellen ein zentrales Hindernis für die Integration dar. Integrationspolitik bedeutet deshalb immer auch Anti-Diskriminierungspolitik. Analog zur Erwartung an Ausländerinnen und Ausländer, dass sie sich aktiv für ihre Integration einsetzen, muss die Aufnahmegesellschaft auch die Möglichkeiten dazu schaffen. Sie darf keine Hindernisse in den Weg legen bzw. muss diese, wo vorhanden, aktiv abbauen. Auf Bundesebene wie auch in vielen Kantonen sowie Städten und Gemeinden ist diese integrale Sicht auf die Grundprinzipien noch nicht etabliert.“ (TAK 2009: 13). Schliesslich besteht seit dem Bericht Schiesser des Bundesrates ein **klarer politischer Auftrag**, den Schutz vor Diskriminierung voranzutreiben und die kantonalen Programme so zu gestalten, dass Integrations- und Antidiskriminierungspolitik verknüpft werden. Die Zentralschweizer Kantone – bzw. die Zentralschweizer Fachgruppe Integration – haben sich dieser Aufgabe angenommen und werden dem Bund im Rahmen der *Entwicklung kantonalen Integrationsprogramme* (EKIM) Konzepte zum Schutz vor Diskriminierung vorlegen.

Die vorliegende Studie legt den Schluss nahe, dass noch viel zu tun bleibt, um dem Ziel der „chancengleichen Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben“ (Art. 4 Abs. 3 AuG) näher zu kommen. Die Analyse der Grundlagendokumente und der Interviews, die diesem Bericht zugrunde liegt, haben Lücken in den bestehenden Strukturen in der Zentralschweiz eruiert und zeigen auf, in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht.

Die **Analyse der Rahmenbedingungen** in der Zentralschweiz für den Schutz vor Diskriminierung hat gezeigt, dass die Diskriminierungsproblematik in den bisherigen Bestrebungen der Integrationspolitik bislang erst am Rande behandelt wurde. Der Fokus lag bislang hauptsächlich auf der *spezifischen Integrationsförderung*, während Diskriminierung in weiten Teilen der Zentralschweiz noch ein Tabuthema zu sein scheint. Allerdings sind beträchtliche Unterschiede zwischen den Kantonen, v.a. aber zwischen den urbanen Zentren und den ländlichen Gebieten zu beobachten, was es verunmöglicht, ein einheitliches Bild der Lage in der Zentralschweiz wiederzugeben. In den Städten gehören Zuwanderung und die Pluralisierung der Gesellschaft sowie die damit verbundenen Konflikte weitgehend zum Alltag und werden anders angegangen, während in den ländlichen Gebieten diese Konflikte – welche teilweise in Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit münden – tendenziell ein Tabu sind. Auch die politischen Kräfteverhältnisse in den Kantonen und Gemeinden bestimmen schliesslich den Rahmen des tatsächlich Machbaren bzw. Durchsetzbaren. Entsprechend sind die Ausgangspunkte für die Antidiskriminierungsarbeit in jedem Kanton und jeder Gemeinde unterschiedlich: während in gewissen Regionen die

Herausforderung zunächst darin besteht, die Problematik und das Vorkommen von Diskriminierung zu thematisieren und sichtbar zu machen, lässt sich in anderen Regionen oder Ballungszentren über die Ausgestaltung der Massnahmen diskutieren.

In jedem Fall wird entscheidend sein, ob die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung die Führung (*leadership*) übernehmen und eine Vorbildfunktion ausüben wollen. Dies können sie nur dann glaubwürdig tun, wenn sie in ihrem eigenen Kompetenzbereich ein **Antidiskriminierungs-Mainstreaming** vorantreiben. Die Integrationsverantwortlichen müssen einen Beitrag dazu leisten, dass Integrationspolitik stets auch Antidiskriminierung bedeutet. Zudem sollten sich die Fach- oder Ansprechstellen für Integration als kompetente Ansprechpartner für Diskriminierungsfragen positionieren. Nur so wird die Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ernsthaft mit der Thematik konfrontiert werden können. Wie Diskriminierung thematisiert und verbalisiert werden kann, hängt vom Kontext und von den Adressaten ab. Es empfiehlt sich jedoch, dieses heikle Thema mit grösster Sorgfalt zu behandeln, d.h. nicht vor der Benennung von Missständen zurückzuschrecken, aber auch nicht unnötig Abwehrreaktionen hervorzurufen.

Der politische Auftrag des Bundes (gemäss Bericht Schiesser) bietet für die Kantone zum heutigen Zeitpunkt eine einmalige Gelegenheit, den Diskriminierungsschutz substantiell voranzutreiben und mit der Unterstützung des Bundes die dafür nötigen finanziellen Mittel zu sprechen. Wird diese Gelegenheit wahrgenommen, könnte sich tatsächlich ein Paradigmenwechsel in der Integrations- und Antidiskriminierungspolitik anbahnen. Auf der anderen Seite ist jedoch davor zu warnen, der Politik willen unrealistische und unwirksame Massnahmenpakete zu verabschieden. Dies wäre dem Anliegen des Diskriminierungsschutzes wohl eher hinderlich als förderlich. Zu bedenken gilt es ebenfalls, dass eine nachhaltige Antidiskriminierungspolitik – wie jede andere Politik auch – nur durch die konstante **Gewährleistung der finanziellen Mittel** realisiert werden kann. Schliesslich hängt das Gelingen dieses Unterfangens ganz entscheidend davon ab, ob die politischen Entscheidungsträger überzeugt und für dieses Projekt gewonnen werden können.

Im Rahmen der Konzept- und Strategieerarbeitung der Kantone zum Schutz vor Diskriminierung stellt sich die Frage **des weiteren Vorgehens**. Die vorab skizzierten Handlungsoptionen (Kapitel 4) stellen einen relativ kompletten – wenn auch nicht abschliessenden – Katalog von Handlungsmöglichkeiten in den verschiedenen Bereichen dar. Sie zeigen auf, wie eine ambitionierte Antidiskriminierungspolitik aussehen könnte. Es ist indes klar, dass die unterschiedlichen Ausgangslagen in den sechs Kantonen die Durchsetzbarkeit einzelner Politikbestrebungen sowie den Zeitplan mitbestimmen werden. Die **Priorisierung** der Handlungsoptionen wird deshalb nach einer Abwägung des längerfristig Wünschbaren und des vorläufig Machbaren innerhalb jedes Kantons erfolgen müssen.

Wir empfehlen, die skizzierten Handlungsoptionen als Teil eines **Prozesses** zu verstehen, der sowohl kurzfristige als auch mittel- und langfristige Ziele verfolgt. Es gilt in einem absehbaren Zeitrahmen die minimal notwendigen Massnahmen zu ergreifen und gleichzeitig die weitergehenden Optionen nicht aus dem Blick zu verlieren.

Tabelle 2: Prioritäten für das weitere Vorgehen zum Schutz vor Diskriminierung in den Kantonen

Handlungsebene /-bereiche	Kurzfristige Massnahmen	Längerfristige Massnahmen
Gesetzliche Grundlagen schaffen		<ul style="list-style-type: none"> <li>- vertiefte Überprüfung/Anpassung von Gesetzen: Regelstrukturgesetze, Integrationsgesetze, verfassungsrechtliche Verankerung von Nichtdiskriminierung und Gleichstellung etc.</li> <li>- eine Antidiskriminierungsgesetzgebung auf Bundesebene fordern</li> </ul>
Strategische Grundlagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Antidiskriminierung in strategische Grundlagen der kantonalen Fach- oder Ansprechstellen Integration aufnehmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Strategische Grundlagen für Antidiskriminierung in möglichst allen Handlungsbereichen/ Strukturen/Institutionen schaffen</li> <li>→ Nichtdiskriminierungsgrundsatz in sämtlichen Leitbildern, Legislaturprogrammen, Aktionsplänen und Konzepten festschreiben</li> <li>→ Mainstreaming Antidiskriminierung fördern</li> </ul>
Institutionelle Strukturen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kantonale Integrationsfach- oder Ansprechstellen: Know-How und Kompetenzen in Diskriminierungsfragen aufbauen</li> <li>- explizite Antidiskriminierungs-Aufträge in der Integrationsarbeit in allen Fachstellen und Kommissionen aufnehmen (Namensänderungen vornehmen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fachliche Kompetenzen betreffend Diskriminierungsfragen in sämtlichen (kantonalen und kommunalen) Integrationsfachstellen, Kompetenzzentren, Kommissionen, Opferberatungsstellen, Regelstrukturen etc. ausbauen</li> </ul>
Monitoring und Dokumentation von Diskriminierungsfällen	<ul style="list-style-type: none"> <li>-vorhandenes Beratungsnetz für die Erfassung von Diskriminierungsfällen sensibilisieren → Auftrag für „Meldestelle“ erteilen</li> <li>-Netzwerke stärken, Austausch fördern</li> <li>-Einführung des Erfassungstools DoSyRa bei ausgewählten Beratungsstellen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ wissenschaftliche Studien zum Vorkommen von Diskriminierung in bestimmten Bereichen in Auftrag geben</li> </ul>
Beratung & Vermittlung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fachliche Kompetenzen in Antidiskriminierungsfragen bei ausgewählten vorhandenen Beratungsstellen ausbauen → Leistungsaufträge erteilen</li> <li>- vorhandene Beratungsstellen als Netzwerk stärken und für Triagefunktion vorbereiten, Austausch fördern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- professionelle interkantonale, (transdisziplinäre) Beratungsstelle für Diskriminierungsbedingte aufbauen; mehrdimensionale Diskriminierung (Herkunft, Geschlecht, Behinderung etc.) berücksichtigen</li> <li>- Konfliktvermittlungs- und/oder Ombudsstellen aufbauen</li> </ul>
Information, Sensibilisierung & Prävention	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aktionswochen veranstalten gegen Rassismus/Diskriminierung → Akteure ins Boot holen, Netzwerke aufbauen</li> <li>- Fokus auf Sichtbarmachung der Problematik von Diskriminierung durch zielgruppenspezifische Sensibilisierung</li> <li>- Angebot für zielgruppenspezifische Weiterbildung ausbauen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- umfassende Informationskonzepte in allen Massnahmenbereichen</li> <li>- umfassende Sensibilisierungskampagnen (Massenmedien, Plakatkampagnen, Veranstaltungen etc.)</li> <li>- Präventionsprojekte in verschiedenen Regelstrukturen</li> </ul>
Öffnung von Institutionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Weiterbildungsangebot für Verwaltungspersonal stärken, ausbauen, professionalisieren</li> <li>- Angebot Dolmetschdienste und interkulturelle Vermittlung stärken</li> <li>- Sensibilisierung von Personalverantwortlichen und Leitungspersonen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pilotprojekte in Verwaltungseinheiten durchführen → Mainstreaming-Prozesse Antidiskriminierung in der Verwaltung vorantreiben</li> <li>- Problem- und Bedarfsanalysen in Verwaltungsstellen</li> <li>- Personalpolitik in öffentlicher Verwaltung überprüfen und anpassen</li> </ul>

In den folgenden Ausführungen werden auf der Grundlage unserer Analyse der Situation in der Zentralschweiz die prioritär zu verfolgenden Massnahmen syntheseartig zusammengefasst. Nebst der zeitlichen Dimension werden die Handlungsoptionen auch darauf hin bewertet, ob und wo allenfalls interkantonale bzw. regionale Lösungen sinnvoll erscheinen.

Ein erster Schritt – und eine konstante Aufgabe – wird wie gesagt für die Integrationsverantwortlichen darin bestehen, die Entscheidungsträger in Politik, Verwaltung und Wirtschaft für die Notwendigkeit einer diskriminierungsfreien Gesellschaft zu gewinnen. Ein Antidiskriminierungs-Mainstreaming könnte damit beginnen, das Prinzip der Nichtdiskriminierung und der Gleichstellung fortlaufend und auf allen Ebenen in den *strategischen Grundlagenpapieren* festzuschreiben. Dies wird nicht ohne konstante Lobbyarbeit zu erreichen sein. Die Verankerung von Antidiskriminierung in neuen *gesetzlichen Grundlagen* und in der Kantonsverfassung ist als mittel- und langfristiges Ziel anzustreben, dürfte derzeit jedoch in einigen Kantonen unter Umständen schwer durchsetzbar sein.

Kurzfristig sind diejenigen Massnahmen ins Auge zu fassen, die unmittelbare Priorität haben: Da unsere Analyse gezeigt hat, dass vorort allgemein wenig über das Phänomen bekannt ist, gilt es innert nützlicher Frist ein *Monitoring-System* im Beratungsnetz aufzubauen, welches Fälle von Diskriminierungsvorkommen sammelt und dokumentiert. Um die Akteure zu befähigen, Fälle von Diskriminierung zu erkennen, ist eine Schulung der Beratungspersonen nötig. Sobald Ansprech- oder Meldestellen für Diskriminierungsopfer bereitstehen, sind diese an das schweizweite Monitoring-Netz DoSyRa anzuschliessen.

Die Möglichkeiten für den Aufbau eines professionellen und niederschweligen *Beratungsangebots* für Diskriminierungsbetroffene sollten unter Einbezug der interessierten Akteure diskutiert werden. Dabei ist darauf zu achten, dass Menschen aus allen Kantonsgebieten gleichermassen Zugang zu Beratung haben und dass die Bedürfnisse einzelner Personengruppen (Kinder, Jugendliche, Frauen, Menschen mit Behinderung etc.) berücksichtigt werden. Ferner ist darauf zu achten, dass den ratsuchenden Personen keine Hindernisse im Weg stehen. Eine interkantonale Zusammenarbeit erweist sich in diesem Bereich als sinnvoll, sei es indem zwei bis drei Stellen für die gesamte Zentralschweiz auf- bzw. ausgebaut und mit einem Auftrag und finanziellen Ressourcen betraut werden, sei es, dass eine allgemeine (transdisziplinäre) Stelle für Diskriminierungsbetroffene für die gesamte Zentralschweiz neu aufgebaut wird.

Im Bereich der unparteiischen *Konfliktvermittlung* ist mittelfristig die Schaffung weiterer Ombudsstellen anzustreben oder aber die Möglichkeit eines interkantonalen Projektes einer Ombuds- bzw. Vermittlerstelle zu prüfen. Schwierigkeiten dürften dabei allerdings bei der Frage der Finanzierung und bei der Erteilung von Kompetenzen auftreten. Eine gänzlich unabhängige, private Vermittlungsstelle mit Leistungsaufträgen einiger bzw. aller Kantone könnte ebenfalls in Betracht gezogen werden.

Eine *Informationsstrategie* für potentielle Diskriminierungsopfer kann ab sofort bei den Neuzuziehenden im Rahmen der Erstinformation bzw. von Begrüssungsgesprächen ansetzen. Die Aufklärung über Rechte und den Schutz vor Diskriminierung ist jedoch eine weit darüber hinaus reichende Aufgabe; dazu werden umfassende Informationsstrategien benötigt, die reflektieren, wie die breite Wohnbevölkerung über Grund- und Menschenrechte, das geltende Recht in Bezug auf das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und den Schutz vor Diskriminierung (nicht nur im Zusammenhang mit der ethnisch-kulturellen Herkunft, sondern auch mit Geschlecht, Behinderung, etc.) informiert werden kann.

Eine interkantonale Zusammenarbeit bzw. die Nutzung von Synergien dürfte insbesondere auch in der Bereitstellung von *zielgruppenspezifischen Sensibilisierungsangeboten* sinnvoll sein. Ein gemeinsamer Pool von professionellen Angeboten (Kursen, Weiterbildungen, Projekten etc.) erlaubt es, das nötige Know-How bei allen relevanten Akteuren aufzubauen. Die Anpassung des Angebots an die lokalen und institutionellen Besonderheiten und Bedürfnisse darf dabei nicht ausser Acht gelassen werden. Kurzfristig liegt die Priorität sicherlich darin, bereits vorhandenen Strukturen und Angebote zu optimieren, zu professionalisieren und auszubauen. Evaluationen und Erfahrungen aus anderen Kantonen (und Ländern) sind sinnvollerweise bei der Konzeption des Sensibilisierungsangebots beizuziehen. Eine interkantonale Zusammenarbeit und Koordination bietet sich auch bei **Kampagnen** an, die es sorgfältig zu planen gilt.

Die erfolgreiche **Öffnung von Institutionen** wird weitgehend von der Bereitschaft und dem politischen Willen der einzelnen Verwaltungsleitungen abhängen. Integrationsverantwortliche können Prozesse anstossen helfen und begleiten, doch folgt der Prozess weitgehend einer eigenen Dynamik, die von den Verwaltungsleitenden und den Mitarbeitenden getragen werden muss. Die Herausforderung wird demnach in erster Linie darin bestehen, den Nutzen solcher Öffnungsprozesse aufzuzeigen und Schlüsselpersonen bzw. die politischen Entscheidungsträger der Verwaltung für den Prozess zu gewinnen. Kurzfristig kann des Weiteren ein Pool von Angeboten bereitgestellt werden, auf welche die Institutionen in ihrer Bestrebung der Öffnung zurückgreifen können (bspw. Verwaltungsweiterbildung aber auch für die professionelle Begleitung von Öffnungsprozessen). Der interinstitutionelle und interkantonale Austausch von Erfahrungen ist ebenfalls zu fördern, um von *good practices* und erfolgreichen Modellen zu lernen und diese zu multiplizieren.

Schliesslich sind bei allen Optionen die **Vor- und Nachteile der interkantonalen Zusammenarbeit** abzuwägen. So bietet sich das Zusammenlegen von Kräften und finanziellen Mitteln vor allem für kleine Kantone an, da eigene Strukturen möglicherweise zu kostspielig und aufgrund des (rein zahlenmässig) geringen Bedarfs wenig sinnvoll wären. Eine interkantonale Kooperation sowie Koordination könnte kantonsintern den finanziellen Aufwand allenfalls besser legitimieren. Gleichzeitig besteht jedoch das Risiko, dass dadurch Aufgaben und Verantwortungen auf die interkantonale Ebene delegiert werden, deren sich eigentlich jeder einzelne Kanton sowie die Verwaltungseinheiten anzunehmen hätten. Es gilt deshalb zu vermeiden, dass eine Zusammenarbeit einzig auf eine Kostensparübung hinausläuft.

Schliesslich erweist es sich in der Regel als komplizierter und aufwändiger, zwischen den unterschiedlichen Kantonen einen gemeinsamen Nenner zu finden und Lösungen (und deren Finanzierung) auszuhandeln. Wo Prozesse dadurch unnötig gebremst oder gar verhindert werden, ist deshalb besser auf kantonale Lösungen zu setzen. Die langjährigen und vielfältigen Erfahrungen der interkantonalen Zusammenarbeit in der Zentralschweiz lassen jedoch hoffen, dass auch im Kontext vom Schutz vor Diskriminierung ein gangbarer Mittelweg gefunden werden kann.

## 6 Bibliographie

- Bader, Dina et al. (forthcoming). *Integration im Kanton Bern - Migrationsbevölkerung und Integrationsförderung im Fokus*.
- Baer, Susanne, Melanie Bittner und Anna Lena Götsche (2010). *Mehrdimensionale Diskriminierung - Begriffe, Theorien und juristische Analyse*. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.
- Bell, Mark, Isabelle Chopin und Fiona Palmer (2007). *Developing Anti-Discrimination Law in Europe. The 25 EU Member States compared*. European Commission.
- Bleis, Michail (2010) Diskriminierung auf dem Aohungsmarkt – eine europäische Bestandsaufnahme, in: Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung (Hg.) *Deutscher Name – halbe Miete? Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt*. Berlin: Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales. S. 14-24.
- Bolzmann, Claudio (2001). "Les immigrés sur le marché du travail : entre discrimination et égalité de chances : le cas de la Suisse", in : Boucher, Manuel (Hg.) *De l'égalité formelle à l'égalité réelle : la question de l'ethnicité dans les sociétés européennes*. Paris: L'Harmattan, S. 361-376.
- Bosshard, Ursula und Peter Keimer (2005). *Rassismusbekämpfung in öffentlichen Verwaltungen als Element der Personalentwicklung*. Bern: TRaK.
- Bruderer, Manuela (2009). *Wie die Diskriminierung der MigrantInnen in der Arbeitswelt beseitigt? Das Programm des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes*.
- Bundesamt für Migration (2010a). *Ausschreibung: Entwicklung kantonaler Integrationsprogramme und begleitende Massnahmen (EKIM)*. Zu Handen der kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen. Bern: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement.
- (2010b). *Umsetzung Massnahmenpaket Integration 2010. Berichterstattung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration IAM an den Bundesrat (Dezember 2010)*. Bern- Wabern.
- Bundesrat (2010). *Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes. Bericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte in Erfüllung der Motionen 06.3445 Fritz Schiesser [...] und 06.3765 SP-Fraktion [...]. 5. März 2010*.
- Bürgisser, Thomas (2008). *Die Unterstützung von Projekten für Menschenrechte und gegen Rassismus durch die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB. Eine Zusammenstellung zu Interpretationsansätzen bei der Beurteilung der Wirksamkeit von Antirassismusprojekten*. Bern: Fachstelle für Rassismusbekämpfung.
- Caplazi, Alexandra und Tarek Naguib (2004). Schutz vor ethnisch-kultureller Diskriminierung in der Arbeitswelt trotz Vertragsfreiheit. Ein Diskussionsbeitrag zur Frage der Notwendigkeit, Nützlichkeit und der inhaltlichen Ausgestaltung eines verstärkten Schutzes vor un bei ethnisch-kultureller Diskriminierung in der Arbeitswelt. *Jusletter*, 7. Februar 2004.
- Carrel, Noemi et al. (2011). *Kommunikationskonzept - Aufarbeitung der wissenschaftlichen Grundlagen*. Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien und Fahrländer Partner.

- Chopin, Isabelle, Janet Cormack und Jan Niessen (Hg.) (2004). *The implementation of European anti-discrimination legislation: work in progress. The implementation of the Racial Equality Directive (2000/43/EC) and the Employment Equality Directive (2000/78/EC) as it relates to religion and belief in 15 EU Member States*.
- D'Amato, Gianni und Brigitta Gerber, Hg. (2005). *Herausforderung Integration: städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa*. Zürich: Seismo.
- de Coulon, Augustin et al. (2003). "Analyse der Lohnunterschiede zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung", in: Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi und Werner Haug (Hg.), *Migration und die Schweiz, Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms "Migration und die Schweiz"*. Zürich: Seismo, S. 275-301.
- de Vos, Marc (2007). *Mehr als formale Gleichstellung. Positive Massnahmen nach den Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG*. Europäische Kommission.
- Doetsch, Nadine et al. (2004). *Empirische Vorstudie zur interkulturellen Problem- und Bedarfsanalyse in der Basler Verwaltung im Rahmen des Modellprojektes KiS "Kundenorientierung und interkulturelle Sensibilisierung in der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt"*. Basel: baseconsult.
- Domenig, Dagmar (2004). "Transkulturelle Kompetenz - eine Querschnittsaufgabe", in: Departement Migration, Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK) (Hg.), *Migration - eine Herausforderung für Gesundheit und Gesundheitswesen*. Zürich: Seismo, S. 57-70.
- (2007). *Transkulturelle Kompetenz. Lehrbuch für die Pflege- Gesundheits- und Sozialberufe*. Bern: Hans Huber.
- Domenighetti, Gianfranco, Daniel Kessler und Fiona Häusler (2009). *Evaluation der Kampagnen Love Live Sop Aids 2005-2008*. Zürich: KEK CDC Consultants.
- Efionayi-Mäder, Denise (2010). "Umgang mit Vielfalt in öffentlichen Institutionen", in: Dahinden, Janine und Alexander Bischoff (Hg.), *Dolmetschen, Vermitteln, Schlichten – Integration der Diversität?* Bern: Seismo, S. 85-98.
- Eicke, Monika und Bettina Zeugin (2007). *Transkulturell handeln - Vielfalt gestalten: zur Bedeutung transkultureller Kompetenzen in einer Gesellschaft der Diversität*. Luzern: Caritas-Verlag.
- Eisner, Manuel, Denis Ribeaud und Rahel Locher (2009). *Prävention von Jugendgewalt. Expertenbericht Nr. 05/09*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- EKR (2007). Monitoring. *TANGRAM*, 20.
- (2009). *Die Umsetzung der Durban Weltkonferenz gegen Rassismus in der Schweiz 2001-2009*. Eine Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus. 16. April 2009. Bern.
- (2010a). *Recht gegen rassistische Diskriminierung. Analyse und Empfehlungen. Stellungnahme der EKR*. Bern.
- (2010b). Sicherheit - Sicherheiten. *TANGRAM*, 26.
- EKR und Humanrights.ch/MERS (2010). *Rassismustfälle in der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2009*.
- Eser Davolio, Miryam und Matthias Drilling (2007). *Wie können Gemeinden gegen Rechtsextremismus vorgehen?* Bern: Fachstelle für Rassismusbekämpfung.

- Europäische Kommission (2007a). *Antidiskriminierungs-Mainstreaming - Instrumente, Fallstudien und der Weg in die Zukunft*. Kent: Center for Strategy & Evaluation Services.
- (2007b). *Chancengleichheit verwirklichen. Welche Rolle soll positiven Massnahmen zukommen?* Europäische Kommission.
- European Commission against Racism and Intolerance (2009). *ECRI-Bericht über die Schweiz. Vierte Überwachungsperiode*. Verabschiedet am 2. April 2009.
- Fent, Hanspeter (2007). *Die interkulturelle Öffnung von Verwaltungsdiensten - ein wirksames Mittel zur Erreichbarkeit der ausländischen Wohnbevölkerung?* Master Thesis am Institut für Verwaltungs-Management der Zürcher Hochschule Winterthur.
- Fibbi, Rosita, Bülent Kaya und Etienne Piguet (2003). *Peter, Afrim oder Mehmet: der Name macht den Unterschied*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.
- Fischer, Michael (2008). "Diversity Management and the Business Case", in: Kraal, Karen et al. (Hg.), *Equal Opportunities and Ethnic Inequality in European Labour Markets. Discrimination, Gender and Policies of Diversity*. Amsterdam.
- Gazareth, Pascale, Malika Wyss und Katia Iglesias (2007). "Quand le travail ne garantit plus l'intégration", in: Baechtold, Andrea und Laura von Mandach (Hg.), *Arbeitswelten - Integrationschancen und Ausschlussrisiken*. Zürich: Seismo, S. 146-157.
- Gomolla, Mechthild (2008). "Institutionelle Diskriminierung im Bildungs- und Erziehungssystem: Theorie, Forschungsergebnisse und Handlungsperspektiven", in: *Dossier Schule mit Migrationshintergrund*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, S. 20-26.
- Guiraudon, Virginie (2009). "Equality in the making: implementing European non-discrimination law." *Citizenship Studies*, 13(5): 527-549.
- Haeberlin, Urs, Christian Imdorf und Widfried Kronig (2004). *Von der Schule in die Berufslehre. Untersuchungen zur Benachteiligung von ausländischen und von weiblichen Jugendlichen bei der Lehrstellensuche*. Bern.
- Haug, Werner und Philippe Wanner, Hg. (2005). *Migrants et marché du travail: compétences et insertion professionnelle des personnes d'origine étrangère en Suisse*. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.
- Hormel, Ulrike (2010). "Diskriminierung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Bildungssystem", in: Hormel, Ulrike und Albert Scherr (Hg.), *Diskriminierung. Grundlagen und Forschungsergebnisse*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 173-196.
- Huddleston, Thomas et al. (2011). *MIPEX III. Index Integration und Migration*. Brüssel: British Council und Migration Policy Group.
- Imdorf, Christian (2010a). "Die Diskriminierung ‚ausländischer‘ Jugendlicher bei der Lehrlingsauswahl", in: Hormel, Ulrike und Albert Scherr (Hg.), *Diskriminierung. Grundlagen und Forschungsergebnisse*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 197-220.
- (2010b). "Wie Ausbildungsbetriebe soziale Ungleichheit reproduzieren: Der Ausschluss von Migrant\*innen bei der Lehrlingsselektion", in: Krüger, Heinz-

- Hermann et al. (Hg.), *Bildungsungleichheit revisited. Bildung und soziale Ungleichheit vom Kindergarten bis zur Hochschule*. Wiesbaden, S. 263-278.
- Kälin, Walter (2000). *Grundrechte im Kulturkonflikt: Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft*. Zürich: NZZ Verlag.
- Kälin, Walter und Martina Caroni (1999). "Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen ethnisch-kultureller Herkunft", in: Kälin, Walter (Hg.), *Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung. Verfassungs- und menschenrechtliche Aspekte*. Basel: ZSR - Beiheft 20.
- Kamm, Martina und Sandro Cattacin (2002). *Hilfe für Opfer rassistischer Diskriminierung: eine Analyse des Angebots in der Schweiz*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.
- Kaufmann, Claudia (2010). Racial und Ethnic Profiling: Ein bei uns unbekanntes Phänomen? *TANGRAM*, 26: 68-70.
- Kaya, Bülent und Denise Efionayi-Mäder (2008). *Migration Mainstreaming im Gesundheitswesen. Bundesamt für Gesundheit: Nationales Programm "Migration und Gesundheit 2008-2013"*. Bern: Bundesamt für Gesundheit.
- Koch, Carmen, Michael Schanne und Vincent Wyss (2008). *Evaluation der Kampagne "Aller Anfang ist Begegnung". Auswertungsbericht*. Zürich: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.
- Kronig, Winfried, Urs Haeberlin und Michael Eckhart (2000). *Immigrantenkinder und schulische Selektion. Pädagogische Visionen, theoretische Erklärungen und empirische Untersuchungen zur Wirkung integrierender und separierender Schulformen in den Grundschuljahren*. Bern: P. Haupt.
- Lusetich, Manuela (2009). *Anti-Discrimination Policies and Practices in Europe: Preliminary Literature Review*. IMISCOE C9. Stockholm.
- Moloney, Theres und Alex Kirchberger (2010). *Cities Accommodating Diversity. Findings and recommendations from the peer review project "Diversity and Equality in European Cities"*. Brüssel: EUROCITIES.
- Naguib, Tarek (2007). Monitoring der Wirksamkeit des Rechts. *TAMGRAM*, 20: 98-101.
- (2011). Antidiskriminierungsrecht im Vergleich: Schweiz - Europäische Union. *Jusletter*, 21. März 2011.
- (forthcoming). *Schutz vor ethnisch-kultureller Diskriminierung als integrationspolitische Aufgabe des Kantons. Grund- und menschenrechtlich fundierter Diskriminierungsschutz im Rahmen kantonaler Integrationspolitik. Rechtsexpertise und Empfehlungen zuhanden der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern*.
- Niessen, Jan, Thomas Huddleston und Laura Citron (2008). *Index Integration und Migration. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa (MIPEX)*. Brüssel: British Council und Migration Policy Group.
- Nübold, Nicola und Jürg Artho (2005). *Evaluation der Migrationszeitung*. Zürich: Sozialforschungsstelle Universität Zürich.
- Oser, Fritz und Christine Riegel (2007). *Prävention von Rechtsextremismus und ethnisierten Gewalt an Schulen. Eine Interventions- und Evaluationsstudie mit Lehrerfortbildungsmassnahmen in der Schweiz*. Schlussbericht für den Schweizer Nationalfonds.

- Pecoraro, Marco (2008). "Les migrants hautement qualifiés", in: Haug, Werner und Philippe Wanner (Hg.), *Migrants et marché du travail: compétences et insertion professionnelle des personnes d'origine étrangère en Suisse*. Neuchâtel: Office fédérale de la statistique, S. 71-100.
- PricewaterhouseCoopers (2003). *Vorstudie Integrationsförderung in der Verwaltung*. Bern.
- Radke, Olaf (2004). "Die Illusion der meritokratischen Schule. Lokale Konstellationen der Produktion von Ungleichheit im Erziehungssystem", in: Bade, K. und Michael Bommes (Hg.), *Migration, Integration, Bildung: Grundfragen und Problembereiche*. Osnabrück: Universität Osnabrück, S. 143-178.
- Riaño, Yvonne, Nadia Baghdadi und Doris Wastl-Walter (2006). *Social Integration and Social Exclusion of Skilled Immigrant Women from Countries outside the European Union*. Final research report. Bern: Universität Bern.
- Rieder, Andreas (1999). "Indirekte Diskriminierung - das Beispiel der Fahrenden", in: Kälin, Walter (Hg.), *Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung*. Basel, Genf, München: Helbling und Lichtenhahn, S. 149-175.
- Sancar-Flückiger, Annemarie (1999). "Integrationsleitbilder und Integrationspolitik: zur kontroversen Leitbild-Debatte in Zürich, Bern und Basel", in: Dietrich, Helmut et al. (Hg.), *Flüchtlinge, Migration und Integration*. Zürich: Widerspruch.
- Schönenberger, Silvia und Rosita Fibbi (2011). *Diskriminierungsbekämpfung bei der Personalrekrutierung. Freiwillige Massnahmen von Arbeitgebenden in der Schweiz*. Bern: Fachstelle für Rassismusbekämpfung und Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung.
- Sommaruga, Carlo (2009). "Face au logement, une discrimination évidente. Examen critique de la situation en Suisse", in: EKR (Hg.), *Strukturelle Diskriminierung. TANGRAM*. Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus. 24, S. 49-53.
- Stotzer, Ursula, Denise Efionayi-Mäder und Philippe Wanner (2006). *Mesure de la satisfaction des patients migrants en milieu hospitalier : analyse des lacunes existantes et recommandations*. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.
- Sturny-Bossart, Gabriel (2010). "Integrative Schulung in der Zentralschweiz." *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, 5: 24-30.
- Stutz, Heidi (2003). *Arbeitswelt ohne Diskriminierung : Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung am Arbeitsplatz*. Bern: Fachstelle für Rassismusbekämpfung, Eidgenössisches Departement des Innern, Generalsekretariat.
- TAK (2004). *Rechtliche Integrationshemmnisse. Auslegeordnung und Lösungsansätze. Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz vom 12. November 2004*. Bern: Tripartite Agglomerationskonferenz.
- (2009). *Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Bericht und Empfehlung der TAK vom 29. Juni 2009*. Bern: Tripartite Agglomerationskonferenz.
- Trauner, Helene und Karin Sohler (2005). *Betriebliche Massnahmen gegen Diskriminierung und zur Gleichstellung von MigrantInnen und ethnischen Minderheiten im europäischen Vergleich. Modellbeispiele aus der Praxis in den Ländern Grossbritannien, Belgien, Deutschland, Irland, Niederlande und*

*Schweden*. Wien: Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung.

- Welsch, Wolfgang (1999). "Transkulturalität. Zwischen Globalisierung und Partikularisierung", in: Wierlacher, Alois (Hg.) *Interkulturalität. Grundprobleme der Kulturbegegnung. Mainzer Universitätsgespräche*, S. 45-72. Mainz.
- Wichmann, Nicole (2011). "'Fördern und Fordern' - Eine Analyse des baselstädtischen Integrationsmodells." *Asyl*, 11: 3-8.
- Wichmann, Nicole und Gianni D'Amato (2010). *Migration und Integration in Basel-Stadt: Ein "Pionierkanton" unter der Lupe*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.
- Widmer, Thomas und Christian Hirschi (2007). "Fallstudien zur Evaluation von Massnahmen gegen Rechtsextremismus." *Zürcher Politik- und Evaluationsstudien*, 6.
- Wrench, John (2001). *Diversity management in the European context: a critical examination of organizational strategies for combating ethnic discrimination and exclusion*. Bellagio.
- Wüest-Rüdin, David (2005). "Offenere Verwaltung - zufriedenerere Kundschaft." *Terra Cognita*, 7: 12-15.

# Anhang I

## Liste der interviewten Vertretenden von privaten Institutionen und Behörden

Region	Institution
<b><i>Erhebung Zentralschweiz</i></b>	
LU	Fachstelle Integration, Dienststelle Soziales und Gesellschaft
LU/NW	FABIA
LU	Caritas Luzern
LU	Opferberatung Luzern
LU/NW/	Mieterinnen- und Mieterverband
LU	Kantonales Justiz- und Sicherheitsdepartement
NW	Fachstelle Gesundheitsförderung und Integration
NW	Pflegedienst Kantonsspital NW
OW	Fachstelle Gesellschaftsfragen
SZ	Fachstelle Integration
SZ	KomIn
SZ/UR	Opferhilfeberatung
SZ/LU	Rechtsberatung Asyl Caritas
SZ	Amt für Arbeit
UR	Ansprechstelle Integration
UR	Amt für Volksschule
UR	Amt für Arbeit und Migration
ZG	Abteilung Generationen und Gesellschaft, Sozialamt
ZG	Fachstelle Migration
ZG	Ombudsstelle des Kantons Zug
ZG	Asylbrücke Zug
ZG	eff-zett Fachzentrum
ZG	Kantonales Personalamt
ZG	Amt für Wirtschaft und Arbeit
ZCH	Unia Gewerkschaft
ZCH	Zentralschweizer Fachstelle Verwaltungsweiterbildung
<b><i>Weitere kontaktierte Stellen</i></b>	
LU	Kantonales Justiz- und Sicherheitsdepartement
LU	Finanzdepartement, Dienststelle Personal
NW	Kantonales Personalamt
OW	Bildungsdirektion
SZ	Kantonales Personalamt
UR	Finanzdirektion, Amt für Personal
ZG	Kantonales Gesundheitsamt; Gesundheitsförderung
<b><i>Expertinnen und Experten für Rassismus und Diskriminierung</i></b>	
1	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
2	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
1	Jurist

<b>Beispiele aus der Schweiz</b>	
VD	Bureau lausannoise pour l'intégration des immigrés
BS	Abteilung Gleichstellung und Integration Kanton Basel-Stadt
ZH	Integrationsförderung Stadt Zürich
NE	Chargé cantonal de lutte contre le racisme, Canton de Neuchâtel
ZH	Ombudsstelle Stadt Zürich
ZH	TikK Kompetenzzentrum für interkulturelle Konflikte
BS/BL/AG/SO	Stopp Rassismus Beratungsstelle Nordwestschweiz
SH	SAH Beratungsstelle "Gemeinsam gegen Rassismus"
BE	gggfon
BE	Multimondo SOS-Rassismus Anlauf- und Beratungsstelle

## Anhang II

### Anteil ausländischer Kantonsangestellter in den Kantonen

	LU*	NW	OW	SZ**	UR	ZG***
Wohnbevölkerung im Kanton	373'000	40'800	35'000	144'700	35'300	110'900
ständige ausländische Wohnbevölkerung	60'997	4'379	4'508	26'112	3'330	25'883
AusländerInnenanteil an der Wohnbevölkerung in %	16.4	10.7	12.9	18.0	9.4	23.3
Kantonsangestellte	5'259	706	551	1'910	650	
Ausländische Kantonsangestellte	202	10	15	64	5	
AusländerInnenanteil der Kantonsangestellten in %	3,8	1,5	2,7	3,4	0,8	

Quelle: eigene Darstellung nach Einwohnerstatistiken des BFS (2009) sowie den Angaben der kantonalen Personalämter (auf Anfrage)

Die Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen ist angesichts der fehlenden Detailangaben zur Verteilung des Personals nach Ämtern und Bereichen nicht gewährleistet. Zudem sei nochmals bemerkt, dass unter „ausländische“ Mitarbeitende jegliche Personen, subsumiert werden, die keine Schweizer Staatsangehörige sind.

\*Die Angaben den Kantonsangestellten des Kantons Luzern umfassen sämtliche kantonalen Verwaltungsstellen abzüglich Volksschule, Universität und Hochschule, PH Luzern, Kantonsspital (u.a.)

\*\*Die Angaben zu den Kantonsangestellten (SZ) umfassen das Personal der kantonalen Verwaltung sowie die dem Kanton zugerechneten Schulen.

\*\*\*Uns standen keine Unterlagen aus dem Kanton Zug zur Verfügung.

# Anhang III

## Linksammlung von *good practices* Gesamtschweiz

Kanton	Institution und Link
AG	Amt für Migration und Integration des Kantons Aargau <a href="http://www.ag.ch/migrationsamt/de/pub/angebote/rassismuspraevention.php">www.ag.ch/migrationsamt/de/pub/angebote/rassismuspraevention.php</a>
BE	Multimondo <a href="http://www.multimondo.ch/angebot/beratung/rassismusanlaufstelle-nicht-sichtbar">www.multimondo.ch/angebot/beratung/rassismusanlaufstelle-nicht-sichtbar</a> Leitbild Integration der Stadt Bern <a href="http://www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/kintegration/fintegration/leitbild">www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/kintegration/fintegration/leitbild</a> Aktionsplan gegen Rassismus <a href="http://www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/kintegration/fintegration/rassismus">www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/kintegration/fintegration/rassismus</a> Mentoringprojekt des Christlichen Friedensdienstes (cfd) <a href="http://www.cfd-ch.org/d/migration/aktivitaeten/mentoring.php">www.cfd-ch.org/d/migration/aktivitaeten/mentoring.php</a>
LU	Legislaturprogramm der Justiz- und Sicherheitsdirektion 2007-2011 <a href="http://www.lu.ch/index/justiz_sicherheit/jsd_unser_departement/jsd_legislaturprogramm.htm">www.lu.ch/index/justiz_sicherheit/jsd_unser_departement/jsd_legislaturprogramm.htm</a>
NE	Centre de compétence prévention contre le racisme <a href="http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&amp;DocId=15483">www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&amp;DocId=15483</a>
SG	Departement Gesundheit und Soziales des Kantons St. Gallen <a href="http://www.sg.ch/home/gesundheit/integration/schutz_vor_diskriminierung.html">www.sg.ch/home/gesundheit/integration/schutz_vor_diskriminierung.html</a>
SH	Gemeinsam gegen Rassismus SAH, Schaffhausen <a href="http://www.sah-sh.ch/bereiche-und-projekte/vermittlung-und-beratung/gemeinsam-gegen-rassismus-hotline/">www.sah-sh.ch/bereiche-und-projekte/vermittlung-und-beratung/gemeinsam-gegen-rassismus-hotline/</a>
VD	Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme <a href="http://www.vd.ch/fr/themes/vie-privee/population-etrangere/integration-et-prevention-du-racisme/">www.vd.ch/fr/themes/vie-privee/population-etrangere/integration-et-prevention-du-racisme/</a> Bureau lausannois pour l'intégration des immigrés (BLI) <a href="http://www.lausanne.ch/UploadedAsp/29732/7/F/ContentExterne.asp?DomID=64628&amp;Version=7">www.lausanne.ch/UploadedAsp/29732/7/F/ContentExterne.asp?DomID=64628&amp;Version=7</a> Aktionsplan der Stadt Lausanne: Lausanne 2016 – <i>construire l'égalité</i> <a href="http://www.lausanne.ch/view.asp?DocId=33926">www.lausanne.ch/view.asp?DocId=33926</a>
ZH	Rassismusbericht der Stadt Zürich <a href="http://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Integrationsfoerderung/Integrationspolitik/Rassismusbericht%202009.pdf">http://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Integrationsfoerderung/Integrationspolitik/Rassismusbericht%202009.pdf</a> Flyer der Stadt Zürich zum Beratungsangebot für Betroffene von Diskriminierung und Rassismus <a href="http://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/integrationspolitik/diskriminierungsbekaempfung.html">www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/integrationspolitik/diskriminierungsbekaempfung.html</a> Ombudsstelle der Stadt Zürich

	<a href="http://www.stadt-zuerich.ch/content/portal/de/index/politik_u_recht/ombudsstelle/deutsch.html">www.stadt-zuerich.ch/content/portal/de/index/politik_u_recht/ombudsstelle/deutsch.html</a> Tikk, Kompetenzzentrum für interkulturelle Konflikte <a href="http://www.tikk.ch/home/page.aspx?page_id=1664">www.tikk.ch/home/page.aspx?page_id=1664</a> Zürcher Plakatkampagne Integration <a href="http://www.integration.zh.ch/internet/justiz_inneres/integration/de/aktuell/mitteilungen/2011/weiterfuehrungderoeffentlichkeitskampagnemitneuensujetsabapril.html">www.integration.zh.ch/internet/justiz_inneres/integration/de/aktuell/mitteilungen/2011/weiterfuehrungderoeffentlichkeitskampagnemitneuensujetsabapril.html</a>
CH	Plakatkampagen der Stiftung Gemeinsam gegen Rassismus und Antisemitismus <a href="http://www.gra.ch/kampagnen/ggra/index.html">www.gra.ch/kampagnen/ggra/index.html</a> <a href="http://www.rhetorik.ch/Aktuell/Aktuell_Oct_11_2003.html">www.rhetorik.ch/Aktuell/Aktuell_Oct_11_2003.html</a> Fair Clubbing, Secon@s Plus Schweiz <a href="http://www.fair-clubbing.ch">www.fair-clubbing.ch</a> Schulprojekte gegen Rassismus <a href="http://www.projektegegenrassismus.ch/deutsch/pagesnav/PR.htm">www.projektegegenrassismus.ch/deutsch/pagesnav/PR.htm</a> Zugang für alle; barrierefreie Webseiten <a href="http://www.access-for-all.ch/">www.access-for-all.ch/</a> Migrant Friendly Hospitals <a href="http://www.hplus.ch/de/branchenloesungen/migrant_friendly_hospitals">www.hplus.ch/de/branchenloesungen/migrant_friendly_hospitals</a> Stiftung Erziehung und Toleranz <a href="http://www.set-toleranz.ch/de/set-stiftung/">www.set-toleranz.ch/de/set-stiftung/</a>