



Planungsbericht des Regierungsrates
an den Grossen Rat B 103

über die Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Luzern

Übersicht

1997 hat der Regierungsrat eine kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik eingesetzt und beauftragt, ein Leitbild für die Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Luzern zu erarbeiten. Am 4. Januar 2000 wurden der ausführliche Bericht dieser Kommission und das Leitbild vom Regierungsrat verabschiedet. In seiner Antwort auf die Motion M 189 von Walter Stucki über einen Planungsbericht über Massnahmen gestützt auf das Leitbild «Ausländer- und Integrationspolitik» hat sich der Regierungsrat bereit erklärt, den Bericht und das Leitbild dem Grossen Rat als Planungsbericht zu unterbreiten.

In den Anhängen zum Planungsbericht finden sich Fakten und Zahlen über die ausländische Wohnbevölkerung im Kanton Luzern, eine Zusammenstellung der völkerrechtlichen, nationalen und kantonalen Regelungen, welche die Grundlage unserer Politik bilden, sowie der Leistungsauftrag der Koordinationsstelle für Ausländer- und Integrationspolitik.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
I. Bericht	8
1. Die Herausforderung	8
a. Die Wahrnehmung der Ausländerthematik	8
b. Asylbereich	10
c. Arbeitswelt und Bildung	11
d. Schule	12
e. Wohnsituation	13
f. Mitsprache und Mitverantwortung	13
g. Einbürgerung	14
h. Sicherheit	14
i. Soziale Probleme	15
k. Religion und Brauchtum	15
2. Die Chancen	16
a. Volkswirtschaftliche Gewinne	16
b. Mehrsprachigkeit	17
c. Kultur, Wissenschaft und Sport	17
d. Mitverantwortung	17
e. Soziales Potenzial	18
II. Leitbild	18
1. Die Grundlage und das Ziel unserer Politik	18
1.1 Unsere Politik gründet auf ethischen Prinzipien	18
1.2 Unser politisches Ziel ist Integration	19
2. Leitsätze	21
2.1 Kommunikation und Information	21
2.2 Organisationen, Institutionen und Gruppen	22
2.3 Asylbereich	22
2.4 Arbeitswelt	22
2.5 Schule und Ausbildung	22
2.6 Einbürgerung	23
2.7 Mitsprache und Mitverantwortung	23
2.8 Spezielle Förderprogramme	23
2.9 Religion	23
2.10 Sicherheit	24
2.11 Ressourcen	24
2.12 Umsetzung	24
3. Massnahmen	24
3.1 Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik	24
3.2 Koordinationsstelle	25
3.3 Organisationen, Institutionen und Gruppen	25

3.4	Asylbereich.....	26
3.5	Arbeitswelt.....	26
3.6	Schule und Ausbildung.....	26
3.7	Spezielle Förderprogramme.....	27
3.8	Einbürgerung.....	27
3.9	Religion.....	27
3.10	Sicherheit.....	27
3.11	Ressourcen.....	28
3.12	Umsetzung.....	28
III.	Gegenwärtige Situation, Ausblick und Schlussfolgerungen.....	29
1.	Gegenwärtiger Stand.....	29
2.	Prioritäten und Zeitplan der weiteren Umsetzung.....	30
3.	Schlussfolgerungen.....	31
IV.	Antrag.....	31
	Grossratsbeschluss.....	32
	Anhang I	
	Daten, Fakten, Zahlen.....	33
1.	Der Kanton Luzern im schweizerischen Vergleich.....	33
2.	Woher kommen die ausländischen Staatsangehörigen im Kanton Luzern?.....	33
3.	Welchen Aufenthaltsstatus haben sie?.....	34
4.	Wie viele sind erwerbstätig?.....	35
5.	Wie hoch ist ihr Anteil in der Volksschule im Kanton Luzern?.....	36
6.	Wie sieht es bezüglich Geschlecht, Zivilstand und Alter aus?.....	39
7.	Die Entwicklung im Kanton Luzern zwischen 1990 und 2000.....	39
	Anhang II	
	Die wichtigsten völker-, bundes- und kantonsrechtlichen Grundlagen.....	40
	Anhang III	
	Leistungsauftrag der Koordinationsstelle für Ausländerfragen und Integrationspolitik des Kantons Luzern.....	41

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen unseren Bericht und unser Leitbild für die Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Luzern vom 4. Januar 2000 unverändert als Planungsbericht, ergänzt mit aktualisierten Beilagen.

Auf wesentliche, seit Januar 2000 eingetretene Änderungen der Situation wird in Fussnoten hingewiesen.

Einleitung

Die Meinungen über Ausländer- und Integrationspolitik gehen in der schweizerischen Bevölkerung auseinander. Die Vorstellungen von einem solchen Leitbild sind darum sehr unterschiedlich, ja gegensätzlich. «Den Ausländern muss endlich auch von den Behörden gesagt werden, dass sie sich anzupassen haben, wenn sie schon Gäste in unserem Land sind», sagen viele, «damit wir nicht Fremde werden im eigenen Land», fügen nicht wenige mit Blick auf das Asylwesen und den hohen Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung bei. Im Gegensatz dazu erwarten andere von einem Leitbild zur Ausländerpolitik, dass etwas gegen Fremdenfeindlichkeit und unterschweligen Rassismus unternommen wird, dass die Schweizer Bevölkerung zu mehr Offenheit und Toleranz gegenüber Ausländerinnen und Ausländern aufgefordert wird, damit in unserer multikulturell gewordenen Gesellschaft alle in Frieden und Sicherheit miteinander leben und arbeiten können.

Politik darf sich die Sache nicht zu einfach machen. Die durch legale Arbeitsmigration und das Flüchtlingswesen entstandene Situation einer stärker und anders als früher durchmischten Bevölkerung ist zu komplex, als dass die nicht nur politische, sondern gesamtgesellschaftliche Aufgabe mit einfachen Erklärungen und Handlungsrezepten bewältigt werden könnte. Es gilt darum, die heutige Situation zuerst einmal nüchtern zur Kenntnis zu nehmen und zu analysieren, bevor gefragt wird, was von wem und wie zu unternehmen ist, um die anstehende anspruchsvolle Aufgabe im Interesse aller Betroffenen besser bewältigen zu können.

Wir klären zuerst einige Begriffe und Sachverhalte, die zu unterscheiden, aber nicht einfach zu trennen sind.

– *Migrationspolitik, Asyl- und Flüchtlingspolitik, Integrationspolitik*

Zwar gelten rechtlich alle Personen als Ausländerinnen oder Ausländer, welche das Schweizer Bürgerrecht nicht haben und demzufolge keinen Schweizer Pass besitzen. Grundsätzlich ist aber zwischen der ständigen und der nichtständigen ausländischen Wohnbevölkerung ebenso zu unterscheiden wie zwischen der Zuwanderung im Bereich des Arbeitsmarktes (Arbeitsmigration) und jener im Bereich des Asyl- und Flüchtlingswesens. Schwerpunkt dieses Berichts und Leitbildes ist eine Integrationspolitik, die sich auf die langfristig oder dauernd im Kanton ansässige ausländische Wohnbevölkerung

konzentriert. Wir müssen uns aber auch den Herausforderungen durch die nichtständige Wohnbevölkerung, insbesondere Asylsuchende und Flüchtlinge, stellen. Für die beiden Bereiche der Arbeitsmigration und der Asylpolitik gibt es zwei unterschiedliche Bundesgesetzgebungen.

In der Praxis lassen sich die beiden Politikbereiche aber nicht völlig auseinanderhalten. So ist es etwa kein Ziel, Asylsuchende bei uns zu integrieren, deren Kindern aber muss Zugang zu unseren Schulen gewährt werden, was eine Form der Integration ist. Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene leben des öfters viele Jahre bei uns, weil ihnen die Ausweisung aus humanitären Gründen nicht zugemutet werden kann. Sie von der Integration in unser Alltagsleben ausschliessen zu wollen, wäre so unmöglich wie unmenschlich. Asylsuchende, die als Flüchtlinge anerkannt wurden, sind ohnehin zu integrieren. Dazu kommt das Paradox, dass von der nichtständigen Wohnbevölkerung – auch von Asylsuchenden – erwartet wird, dass sie sich möglichst angepasst (integriert) verhält, gleichzeitig gilt aber politisch, dass ihre Integration gar nicht erwünscht ist. Das politisch Machbare und das menschlich Erwünschte stehen in einem Dauerkonflikt und sind Gegenstand eines ständigen politischen und gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses. Ideallösungen sind nicht zu haben.

– *Eidgenössische, kantonale und kommunale Kompetenzen*

Die kantonalen und die kommunalen Kompetenzen sind in beiden Politikbereichen sehr unterschiedlich. Ausländer- und Asylrecht, Ausländer- und Asylpolitik sind grundsätzlich Bundessache. Kantone und Gemeinden sind vorab mit dem Vollzug beauftragt. Ihr bundesrechtlich festgelegter Handlungsspielraum, gerade bezüglich Einwanderungskontrolle, Aufenthaltsberechtigung und -dauer sowie Ausreiseverfügungen, ist bescheiden. Das gilt auch für das nur noch für den Bereich der EU-Länder gültige Saisonierstatut, das nach Inkrafttreten der bilateralen Verträge aufgehoben werden wird, weswegen wir dieses Thema hier ausklammern. Dagegen ist der kantonale und besonders der kommunale Gestaltungsspielraum im Bereich der Integration und der Förderung eines nicht rassistischen, toleranten Klimas zwischen Einheimischen und Zugewanderten gross.

Der Kanton Luzern trägt die Bundespolitik kritisch-loyal mit. Er anerkennt ausdrücklich die bundesrechtlichen Vorgaben sowie die vom Bundesrat geschaffenen Grundlagen und getroffenen Entscheide. Ziel ist aber, den bestehenden Spielraum in Kanton und Gemeinden auf jeder Ebene – von der Gesetzgebung über das Verwaltungshandeln bis hin zum alltäglichen zwischenmenschlichen Verhalten – zu nutzen. Wo nötig und möglich, geht der Kanton auch eigene Wege oder beantragt ihm notwendig erscheinende Änderungen beim Bund.

– *Verbindlichkeit und Ziel des Leitbildes*

Das vorliegende Leitbild ist weder ein Gesetz noch eine konkretisierende Verordnung, es regelt darum nicht alles, was regelungsbedürftig ist. Das Leitbild ist grundlegendes und verbindliches Programm, Instrument und Richtschnur zur Erfüllung einer wichtigen Aufgabe des Kantons und der Gemeinden. Ein Leitbild ist zwar kein rechtsgültiges Dokument, die hier vorgelegten Leitsätze und Massnahmen können also nicht rechtlich eingeklagt werden. Aber ein Leitbild verpflichtet moralisch, es kann also auch moralisch eingeklagt werden, was nicht unterschätzt werden sollte. Der Regierungsrat und

die übrigen Behörden, alle Mitbürgerinnen und Mitbürger, aber auch Ausländerinnen und Ausländer, dürfen sich sowohl kritisch wie positiv auf dieses Leitbild berufen, damit bestehende Probleme angepackt und Chancen genutzt werden können. Das «Wir» in den Leitsätzen und den Massnahmen steht in diesem Sinn zuerst für den Regierungsrat. Angesprochen sind aber auch die übrigen Behörden und die kantonalen und kommunalen Verwaltungen. Wenn wir nicht am selben Strick ziehen, wird behindert, was gefördert werden sollte. Darüber hinaus soll das Leitbild auch Orientierungshilfe für Schulen, Organisationen, Kirchen, Parteien, Unternehmungen, Gewerkschaften, Vereine und Verbände, vor allem aber für die einheimische wie für die ausländische Bevölkerung sein. Integration kann nicht einfach staatlich von oben befohlen und organisiert werden, sie muss von der ganzen Gesellschaft gewollt werden. Insofern beschränkt sich dieses Leitbild bewusst nicht auf das, was durch politische Interventionen erreicht werden soll. Integration beruht auf dem Willen aller Beteiligten – der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung. Behörden und Verwaltung können und wollen dabei Hilfe und Unterstützung anbieten.

Der Kanton ist bereit, den Integrationsprozess vor allem strukturell durch Errichtung einer Koordinationsstelle und in engem Rahmen auch projektbezogen finanziell zu unterstützen, wo Eigeninitiative und bestehende Bemühungen des Kantons und der Gemeinden nicht genügen. Näheres dazu ist dem Massnahmenkatalog (siehe Kap. II. 3) zu entnehmen.

– Zum Aufbau

Das Leitbild beginnt im Teil I mit einem Bericht zur Lage. Dieser legt das Schwergewicht auf die Benennung bestehender Probleme als Herausforderungen an die Politik und den Gestaltungswillen der Bevölkerung. Das geschieht allerdings aus der Überzeugung heraus, dass die Anwesenheit der ausländischen Bevölkerung nicht nur eine volkswirtschaftliche und kulturelle Notwendigkeit, sondern auch eine grosse Chance bedeutet. Im Teil II zeigen wir zuerst die ethische Grundlage unserer Politik auf, die sowohl für den Asylbereich als auch für die ständige ausländische Wohnbevölkerung gilt. Wir betonen das Ziel der Integration als eine Aufgabe, die durch die schweizerische wie die ausländische Bevölkerung gleichermassen wahrgenommen werden muss, gestützt durch die Politik. Anschliessend werden einige Leitsätze formuliert, die als verbindliche Zielsetzungen zu verstehen sind. Wir haben bewusst darauf verzichtet, zu jedem möglichen Aufgabenbereich einen Leitsatz zu formulieren, sondern haben uns besonders wichtig Scheinendes herausgegriffen. Das Gleiche gilt für die Massnahmen. Hier wird noch viel Arbeit nötig sein, weil wir keine Verordnung vorlegen, die genau festlegt, wer wofür verantwortlich ist, wer was zu tun hat, wer was in welchem Umfang finanziert. Bericht und Leitbild haben vorerst die Aufgabe, zur Bewusstseinsbildung anzuregen und den Handlungsbedarf und die verbindliche Handlungsrichtung aufzuzeigen. Um das Leitbild nicht mit rasch veraltetem Zahlenmaterial zur Ausländerthematik zu überfrachten, haben wir ihm einen Anhang beigefügt, der im ersten Teil wichtige Fakten über die ausländische Wohnbevölkerung enthält. Im Anhang II sind die völkerrechtlichen, nationalen und kantonalen Regelungen aufgeführt, welche die Grundlage unserer Politik sind. Diese Anhänge sollen bei Bedarf erneuert werden, solange das Leitbild in Kraft ist.¹

¹ Die Anhänge I und II wurden für den Planungsbericht nachgeführt.

I. Bericht

Es ist auf die herrschende gesellschaftliche Situation zurückzuführen, wenn die Schilderung der «Herausforderung» mehr Raum einnimmt als die Darstellung der Chancen, wenngleich auch diese vereinzelt schon unter dem Stichwort Herausforderung erwähnt werden. Das vorliegende Leitbild hat mit zum Ziel, dieses Ungleichgewicht zugunsten der Chancen zu korrigieren.

1. Die Herausforderung

a. Die Wahrnehmung der Ausländerthematik

Die Wahrnehmung der Einwanderung und der ausländischen Bevölkerung durch die schweizerische Bevölkerung und Politik war im Lauf der letzten 150 Jahre sehr unterschiedlich, wobei Medien und Parteien eine entscheidende Rolle spielten und immer noch spielen. Wichtig ist, dass die unterschiedliche Wahrnehmung – das heisst auch Wertung – nicht bloss von der als mehr oder weniger hoch empfundenen Zahl der Ausländerinnen und Ausländer herrührt. Mindestens ebenso wichtig ist das jeweilige Zeitgefühl, das vorherrschende Bewusstsein, in einer guten oder einer kritischen oder einer schlechten Zeit zu leben.

– *Grosser Nachholbedarf bei der Integration*

Bis zur Jahrhundertwende 1900 war die Schweiz ein klassisches Auswanderungsland. Jährlich suchten zwischen 4000 und 10 000 Schweizerinnen und Schweizer eine bessere Zukunft besonders jenseits des Atlantiks. Um 1870 wurde die Schweiz im Gefolge eines Baubooms und des aufblühenden Tourismus auch zum Einwanderungsland. Es herrschte Freizügigkeit in beiden Richtungen; die Regelungskompetenz lag bei den Kantonen. Das änderte sich mit dem Ersten Weltkrieg und der Zeit danach: Angesichts der angewachsenen Zahl der ausländischen Bevölkerung und der wirtschaftlichen Schwierigkeiten wurde die Entscheidungskompetenz über Einwanderung und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern dem Bund übertragen und ein entsprechendes Bundesrecht geschaffen (1925: Bundesverfassung, Art. 69^{ter}; 1931 «ANAG», siehe Anhang II). Massgeblich für die «Ausländerpolitik», das hiess: für die Zulassung oder die Begrenzung der Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte, waren die geistigen und vor allem wirtschaftlichen Interessen der Schweiz sowie der «Grad der Überfremdung». Nach dem Zweiten Weltkrieg änderte sich die Stimmung wieder: Die grosse Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften im Gefolge der starken wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung ging von der Annahme der Rotation mit einer grossen Zahl von Ein- und Ausreisen aus. Man nahm an, dass die Ausländerzahl von der Konjunktur automatisch geregelt werde: Ausländische Arbeitskräfte würden die Schweiz nach eini-

gen Jahren wieder verlassen, um jungen Kräften Platz zu machen («Rotationsprinzip»). Der Ausdruck «Gastarbeiter» war typisch für diese Einstellung. Man erkannte erst in den Sechzigerjahren, dass ein grosser Teil der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz blieb und dass darum auch eine Politik der Integration der ausländischen Arbeitskräfte in das Gesellschaftsleben der Schweiz nötig wäre. Das Anliegen der Integration wurde so nicht nur zu spät erkannt, es hatte bis in die jüngste Zeit hinein auch wenig politisches Gewicht: Die Hauptsorge galt der Begrenzung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte und später des immer grösser werdenden Anteils der ausländischen Bevölkerung überhaupt. Viele Schweizer Bürgerinnen und Bürger hatten Angst vor «Überfremdung» und einem «Ausverkauf der Heimat», wofür eine ganze Reihe von ausländerpolitischen Volksinitiativen seit 1970 charakteristisch sind, welche in der Volksabstimmung jedoch keine Mehrheit zu erreichen vermochten. Wesentlich ist für uns die nüchterne Feststellung, dass in der Integrationspolitik seit langem ein grosser Nachholbedarf besteht.

– *Einseitige Wahrnehmung des Asylbereichs*

Die Verschlechterung der Wirtschaftslage und der Finanzsituation des Staates, die ungewöhnlich hohe Arbeitslosigkeit und wohl auch die Identitätskrise der Schweiz in den Neunzigerjahren haben dazu geführt, dass besonders die anhaltende Zuwanderung und der hohe Anteil der ausländischen Bevölkerung von rund 20 Prozent an der Schweizer Bevölkerung erneut oder noch stärker als früher von sehr vielen als Problem empfunden wird, das mit griffigen politischen Massnahmen anzugehen sei. Ging es bis vor kurzem vornehmlich um die Regelung und Reduktion der Immigration im Rahmen des Arbeitsmarktes und neustens um die Regelung der Personenfreizügigkeit im Rahmen der EU, so konzentriert sich das Interesse der Öffentlichkeit jetzt fast ausschliesslich auf den Asylbereich. Dieser wurde erst 1979 mit dem so genannten «Asylgesetz» grundsätzlich geregelt.

Die gegenwärtige Migration in der Form der schwer steuerbaren Zuwanderung über das Asylwesen wird in unserem Land von weiten Teilen der Bevölkerung als schwerwiegendes, ja bedrohliches Problem wahrgenommen. In diesem Klima gedeihen erneut die Angst vor Überfremdung und Ausländerfeindlichkeit, was von gewissen Medien geschürt und auch parteipolitisch ausgenützt wird. Tatsächlich erfolgen nämlich nur ca. 10 Prozent der Zuwanderung über das Asylwesen. Das gegenwärtige Wachstum der ausländischen Bevölkerung beruht vor allem auf dem Familiennachzug der im Rahmen des ordentlichen Arbeitsmarktes legal Zugewanderten (siehe Anhang I). Es ist die Folge einer jahrzehntelang geübten Migrationspolitik nach rein wirtschaftlichen Kriterien, einer Politik, die auch vom Volk getragen war. Wir können den Familiennachzug jetzt nicht einfach stoppen. Das Leben in der Familie ist ein Menschenrecht.

– *«Die Ausländer» gibt es nicht*

Wiewohl natürlich auch die Schweizer Bevölkerung die ausländische Bevölkerung sehr unterschiedlich wahrnimmt, ist doch festzustellen, dass die mangelnde Beherrschung unserer Sprache und die oftmals grosse Distanz zu schweizerischen Wert- und Normsystemen mehrheitlich als das zentrale Problem der Integration gesehen werden. Für

beide Seiten dürfte die Schwierigkeit der Integration darin bestehen, ein länger dauerndes Vertrauensverhältnis aufzubauen.

Wie die in der Schweiz wohnende ausländische Bevölkerung ihre eigene Situation und die Schweiz überhaupt wahrnimmt, ist noch schwerer in ein paar Sätzen zu sagen, weil die Beurteilung sehr stark davon abhängt, wer wann und aus welchen Gründen in die Schweiz eingewandert ist, ob man bereits in der Schweiz geboren und aufgewachsen ist, wie lange der Aufenthalt ohne Schweizer Pass bereits dauert, welche Ausbildungen und Qualifikationen die Ausländerinnen und Ausländer mitgebracht oder in der Schweiz erworben haben, welcher Arbeit sie nachgehen, welche berufliche und gesellschaftliche Position sie erreicht oder nicht erreicht haben, welcher sozialen Schicht sie angehören usw. «Die Ausländer» gibt es nicht!

Eine verbreitete Erfahrung möchten wir allerdings festhalten, nämlich jene von ausländischen Zugewanderten, die bei uns ganz von vorne und von unten anzufangen haben. Sie sind mit grossen Erwartungen bezüglich unserer Demokratie, einer prosperierenden Wirtschaft und des Vorhandenseins von genügend Arbeitsplätzen in die Schweiz gekommen. Die Ernüchterung folgt früher oder später: Es ist für solche Zugewanderte schwierig, anerkannt zu werden; sie machen vielleicht negative Erfahrungen mit dem ihnen wenig bekannten Ordnungssystem und verlieren nicht selten ihre Arbeit. Oft wird ihre schwierige Situation nicht ernst genommen. Ihr Image wird geschädigt durch das Verhalten krimineller Ausländerinnen und Ausländer. Die verbreitete pauschale Redeweise von «den Ausländern» – oft mit einem negativen Unterton – kränkt die ausländischen Mitbewohnerinnen und Mitbewohner, vor allem dann, wenn sie schon länger in der Schweiz leben und gut integriert sind.

b. Asylbereich

Asylbewerberinnen und Asylbewerber verstehen sich selbst nicht einfach als Asylsuchende, sondern z. B. als Kurden oder Tamilen. Der Umstand, dass die meisten Asylsuchenden aus Konfliktgebieten zu uns kommen und die Schweiz aufgrund internationaler Abkommen, gesetzlicher Grundlagen und aus ihrer humanitären Tradition heraus verpflichtet ist, die Gesuche sorgfältig zu prüfen, steht aber nicht mehr im Vordergrund der Asyldiskussion. In den Medien und in der Politik werden vorwiegend Probleme, Abwehrmassnahmen und Missbräuche im Asylwesen thematisiert. Dass es für die Bewältigung der Aufgaben und Vollzugsprobleme im Asylwesen keine Patentrezepte gibt, ist offenkundig.

Beachtliche Teile der schweizerischen Bevölkerung haben gegenüber Asylsuchenden Abwehrreflexe entwickelt. Es ist eine Tatsache, dass die Unterbringung der uns vom Bund zugewiesenen Asylsuchenden auch im Kanton Luzern auf Widerstand stösst.

Die manchmal lange Verfahrensdauer, bis der Entscheid über ein Asylgesuch von der letzten Instanz gefällt ist, stellt für die Asylsuchenden und die Schweizer Bevölkerung ein Problem dar. Die prozentual wenigen Asylsuchenden, die das Asylverfahren missbrauchen, als Dealer und Kriminelle auffallen, schaden dem Image aller Asylsuchenden sehr. Das vor kurzem auf ein Jahr ausgedehnte Arbeitsverbot soll die

Attraktivität der Schweiz als Zuwanderungsland senken, erhöht aber den Aufwand für Unterhaltskosten.² Viele Asylsuchende verbringen wegen des Arbeitsverbots ihre Tage weitgehend beschäftigungslos auf öffentlichen Plätzen und werden von der Bevölkerung darum negativ wahrgenommen.³ Das Sparregime im Asylbereich (weniger Taschengeld, weniger Betreuungspersonal) verschärft diese Problematik zusätzlich.

Die Tatsache, dass viele Asylsuchende trotz abgelehntem Entscheid nicht in ihre Heimat zurückkehren können, weil sie dort unzumutbar gefährdet wären oder weil Papiere nicht beschafft werden können und das Herkunftsland sie deswegen oder aus andern Gründen nicht einreisen lässt, wird von der Bevölkerung nicht verstanden. Die lange Aufenthaltszeit ohne Integrationschancen und mit minimaler wirtschaftlicher Sozialhilfe setzt viele Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene unter Druck. Sie bleiben, weil sie keine anderen Möglichkeiten sehen.

c. Arbeitswelt und Bildung

Dass die Ausländerinnen und Ausländer den Schweizerinnen und Schweizern Arbeitsplätze wegnehmen, ist eine oft geäußerte Meinung. Es darf dabei aber nicht vergessen werden, dass die Wirtschaft während der Hochkonjunktur viele ausländische Arbeitskräfte ins Land geholt hat, um die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts zu decken. Die Ausländergesetzgebung beschreibt diese Menschen vor allem als Arbeitskräfte und vernachlässigt die humanen und sozialen Aspekte. Aus der Sicht der Schweiz ist es schwierig, Wirtschaftspolitik, soziale und humane Notwendigkeiten und Ausländerpolitik zu verbinden. Die angespannte wirtschaftliche Lage hat dazu geführt, dass manche Unternehmen ihre soziale Verantwortung nicht mehr ausreichend wahrnehmen. Diese wird auf den Staat abgewälzt. Den Zugewanderten werden vor allem Niedriglohnarbeitsstellen überlassen. Es geht um Stellen, die nicht mit Schweizerinnen oder Schweizern besetzt werden können. Um die Probleme der Arbeitslosigkeit angehen zu können, muss man wissen, dass fast die Hälfte aller ungelernten Arbeitskräfte aus dem Ausland stammt. Das ist eine Folge der schweizerischen Arbeits-Migrationspolitik, besonders seit dem Zweiten Weltkrieg. In der Baubranche, in Fabriken, im Gastgewerbe und in der Landwirtschaft waren wenig qualifizierte und darum billige Arbeitskräfte durchaus willkommen. Da durch den wirtschaftlichen Strukturwandel die minderbezahlten und beruflich weniger qualifizierten Schichten stärker belastet werden, sind die Ausländerinnen und Ausländer von einer hohen Arbeitslosigkeit stärker betroffen. Dies auch deshalb, weil sie oft über eine schlechtere Ausbildung verfügen oder die Sprache im Gastland nicht beherrschen. Arbeitsplätze, welche keine Deutschkenntnisse voraussetzen, wird es aber immer weniger geben.

Zu erwähnen sind auch emotionale Schwierigkeiten, wie z.B. Unbehagen und Frustration, die aus den unterschiedlichen kulturellen Bedeutungen in der Zuordnung von Arbeit, Familie und Staat entstehen. Dazu kommt aus Sicht vieler Zugewanderter,

² In der Zwischenzeit konnte das Arbeitsverbot für Asylsuchende wieder auf drei Monate reduziert werden.

³ Nicht nur das Arbeitsverbot ist Grund für die Beschäftigungslosigkeit der Asylsuchenden, sondern es ist oft auch schwierig, in den ihnen offen stehenden Arbeitsbereichen eine Stelle zu finden.

dass sie in einer Art ständigem Provisorium und vielleicht auch unter dem moralischen Druck leben, so viel Geld wie möglich nach Hause schicken zu müssen. Das kann die Motivation der Betroffenen zur Schulung, zur beruflichen Weiterbildung und zum Anschluss an das gesellschaftliche Leben in der Schweiz beeinträchtigen. Viele Betroffene werden von Bildungsprojekten gar nicht erreicht; Jugendliche, die erst nach der obligatorischen Schulzeit zugewandert sind, und Frauen sind hier benachteiligt.

d. Schule

Die Schule ist in den letzten Jahren vor allem durch die schnell wachsende Zahl von neu zugereisten ausländischen Kindern und Jugendlichen stark herausgefordert worden. Dabei wurde die Schule mit dem Problem konfrontiert, dass auch Kinder und Jugendliche eingeschult werden mussten, die nicht nur kein Deutsch sprechen, sondern auch über keine schulisch vergleichbare Ausbildung verfügen. Es handelt sich dabei vor allem um Kinder aus Kriegs- und Krisengebieten der Länder des ehemaligen Jugoslawien, allen voran um Kinder und Jugendliche aus dem Kosovo.⁴ In weiten Teilen Kosovos existiert seit Jahren kein funktionierendes öffentliches Schulsystem mehr. Die Kinder werden in provisorischen und nur mit einfachen Mitteln ausgestatteten so genannten Untergrundschulen notdürftig ausgebildet. Wenn Kinder mit solch schlechten schulischen Voraussetzungen in unsere Schulen integriert werden müssen, erfordert das einen grossen Aufwand. Die Resultate sind oft unbefriedigend. Das ist mit ein Grund, weswegen es trotz eines gut ausgebauten Systems von Zusatzangeboten wie Deutschkursen, Klassenhilfen und anderem nicht gelungen ist, die überdurchschnittlich hohe Zahl von Zuweisungen in Kleinklassen und in Realklassen zu verhindern. Das führt dazu, dass ausländische Jugendliche auf dem Lehrstellenmarkt sehr geringe Chancen haben und in weiterführenden Bildungsgängen markant untervertreten sind. In unserer Leistungsgesellschaft führt dies zwingend zu einer Ausgrenzung, wie sie auch Schweizerinnen und Schweizer trifft. Die Toleranz gegenüber Ausländerinnen und Ausländern, welche den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Anforderungen nicht genügen, ist jedoch ungleich kleiner.

Ein grosses Problem beim Erlernen der deutschen Sprache ist für Fremdsprachige der parallele Gebrauch von Mundart und Schriftsprache in der deutschen Schweiz. Die Beherrschung beider Sprachvarianten ist die Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration. Wer sozial dazugehören will, muss Mundart sprechen können, wer schulisch und beruflich erfolgreich sein will, muss die Schriftsprache gut beherrschen. Das bedeutet für neu zugewanderte Schülerinnen und Schüler eine grosse Hürde. Dazu kommt, dass viele Fremdsprachige, vor allem jene der zweiten Generation, auch nicht mehr über fundierte Kenntnisse in der Erstsprache verfügen. Das erschwert das Erlernen der deutschen Sprache noch zusätzlich.

Ein weiteres Problem ist die mangelnde Unterstützung der ausländischen Kinder durch ihre Eltern, weil diese unser Schulsystem nicht kennen und die deutsche Sprache nicht sprechen. Erschwerend kommt dazu die grössere Mobilität der Zugewanderten.

⁴ Viele der Schülerinnen und Schüler, die wegen des Kosovo-Krieges in die Schweiz flüchteten, sind inzwischen wieder zurückgekehrt.

Häufige, oftmals erzwungene Ortswechsel wirken sich negativ auf die schulische Integration aus. Dass nicht erwerbstätige Mütter ausländischer Schülerinnen und Schüler oft stark isoliert sind, erschwert die Zusammenarbeit mit der Schweizer Schule zusätzlich.

e. Wohnsituation

Mit der Problematik der hohen Soziallasten, der Arbeitslosigkeit sowie der Anonymität sind vor allem die Stadt und die Agglomeration konfrontiert, sie präsentiert sich in ländlichen Gegenden aber teilweise ähnlich. Soziale Ungleichheit zeigt sich auch beim ungleichen Zugang zum Wohnungsmarkt. Die Wohndichte liegt bei der ausländischen Bevölkerung deutlich über jener der schweizerischen Wohnbevölkerung. Einzelne Quartiere verlieren wegen der älteren – und somit billigeren – Bausubstanz an Attraktivität für mittelständische Personen und Familien und gewinnen an Attraktivität für einkommensschwache Personen, darunter viele Ausländerinnen und Ausländer. Diese Entwicklung begünstigt die Entstehung von Strassenzügen oder gar Quartieren, die grösstenteils oder sogar ausschliesslich von Ausländerinnen und Ausländern aus bestimmten Völkern und Staaten bewohnt werden («Chinatown», «Little Italy»). Oft entstehen damit aber auch neue Kleinunternehmen (z. B. Läden oder Handwerksbetriebe) und neue kulturelle und soziale Initiativen im Quartier.

f. Mitsprache und Mitverantwortung

Viele Ausländerinnen und Ausländer bedauern es, dass sie bei gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen wenig Mitsprachemöglichkeiten, bei politischen Entscheidungen überhaupt kein Mitspracherecht haben. Die überwiegende Mehrheit der Immigrantinnen und Immigranten ist heute ein fester Teil der schweizerischen Gesellschaft geworden. Fast drei Viertel der ausländischen Bevölkerung besitzen eine Niederlassungsbewilligung. Ein grosser Teil der ständig in der Schweiz lebenden Bevölkerung kann demzufolge in so wichtigen Bereichen wie Schule oder Arbeits- und Wohnungsmarkt zumindest auf der Rechtsebene nicht mitbestimmen.

Mitsprache führt zu mehr Mitverantwortung. Dies ist auch im Interesse des Landes, da hier Ressourcen brach liegen. Politikerinnen und Politiker interessierten sich mehr für Zugewanderte, wenn sie auch von diesen gewählt werden müssten. Die Angst vor einer Veränderung der politischen Verhältnisse findet da keine Bestätigung, wo praktische Erfahrungen mit dem Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer gemacht werden konnten. Diese verhalten sich parteipolitisch offenbar ähnlich wie die schweizerische Bevölkerung, wie sich in den Kantonen Neuenburg und Jura gezeigt hat, welche das Ausländerstimmrecht eingeführt haben. Wo das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer in Kirchengemeinden bereits besteht, ist Ähnliches festzustellen: Ein Umsturz, eine Entmachtung der mehr oder weniger alteingesessenen schweizerischen Bevölkerung hat nicht stattgefunden.

g. Einbürgerung

Viele Ausländerinnen und Ausländer verzichten aus verschiedenen Gründen über Jahre von sich aus auf eine Einbürgerung. Auch wird das Einbürgerungsverfahren – trotz Erleichterungen im Verfahren – zum Teil als Hürde empfunden, zumal immer wieder Einbürgerungsgesuche aus emotionalen Gründen abgelehnt werden, obwohl die gesetzlichen Bedingungen erfüllt sind. In manchen Gemeinden dürfte die Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen von Angehörigen einzelner nationaler Minderheiten ein Protest sein gegen gewisse als negativ empfundene Entwicklungen im Zusammenhang mit Ausländern.

h. Sicherheit

Der seit den Achtzigerjahren steigende Anteil ausländischer Tatverdächtiger in den Kriminalstatistiken ist eine Tatsache. Es wird in den Statistiken bei der Kategorie Ausländer allerdings nicht unterschieden zwischen Kriminaltouristen, Asylsuchenden, Niedergelassenen usw. Tatsächlich befindet sich der Drogenhandel fest in der Hand gewisser von ausländischen Personen und Organisationen beherrschten Banden, wobei auch schweizerische Unternehmen in die Geldwäscherei im Zusammenhang mit dem Drogenhandel involviert sein dürften. Drogenhändler missbrauchen oft den Asylstatus. Der Kriminaltourismus, Schwarzarbeit, Schleppertum sowie illegal anwesende ausländische Personen stellen weitere Problembereiche dar. In den vergangenen Jahren ist es in unserem Land vermehrt zur Bedrohung von Behörden und Privaten durch Ausländer und in einigen Fällen auch zu Gewaltverbrechen gekommen. Die im Land wohnende ausländische Bevölkerung und besonders einige nationale Gruppen werden deshalb pauschal als kriminell diskriminiert; aus dem Verhalten weniger krimineller Ausländer werden negative Rückschlüsse auf das Verhalten aller Ausländerinnen und Ausländer gezogen.

Zunehmende Gewalttätigkeit wird vor allem bei jugendlichen Ausländern beobachtet. Es ist wichtig, die Hintergründe für diese Entwicklung zu sehen. Die aus Krisen- oder Kriegsgebieten Eingewanderten haben dort oft gewalttätige Auseinandersetzungen vor allem zwischen verschiedenen ethnischen Volksgruppen erlebt. Sie haben häufig auch ein schwieriges Verhältnis zu staatlichen Institutionen entwickelt, besonders wenn diese undemokratisch, parteiisch, repressiv oder korrupt waren. Durch den Verlust tragender sozialer Strukturen fehlt vielen ausländischen Jugendlichen das Bewusstsein, dass sie der Gesellschaft gegenüber für ihr Handeln verantwortlich sind. Die schweizerische Rechtsordnung und auch die informelle Ordnung sind ihnen nicht bekannt. Beruflich unqualifizierte Immigrierte stellen zudem diejenige Bevölkerungsgruppe dar, welche am stärksten von der Arbeitslosigkeit betroffen ist und die geringste Chance zum beruflichen Aufstieg hat. Gewaltprobleme sind umso grösser, je stärker immigrierte Bevölkerungsgruppen ausgegrenzt werden und je geringer ihr sozialer Rückhalt und ihre wirtschaftlichen Perspektiven sind. Was die Gewalt unter Jugend-

lichen betrifft, so wissen deren Eltern zum Teil nichts davon, weil eine offene Auseinandersetzung mit der Problematik unter den Betroffenen fehlt.

i. Soziale Probleme

Die vielfach mangelhafte schulische und berufliche Ausbildung verunmöglicht oft schon die Bestreitung des Lebensunterhalts, von der Bildung finanzieller Reserven ganz zu schweigen. Daraus resultieren nicht bloss eine potenziell hohe Sozialbedürftigkeit vieler Ausländerinnen und Ausländer, sondern auch weitere Abhängigkeiten, Ausgrenzungen und Einschränkungen in wesentlichen sozialen und kulturellen Belangen. Dies wiederum beeinträchtigt die Integrationsmöglichkeiten, aber auch die Integrationsbereitschaft stark.

Die Sozialhilfe bildet das letzte soziale Auffangnetz. Eine Alternative ist in vielen Fällen lediglich die Invalidenversicherung, bei welcher der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer überdurchschnittlich hoch ist. Das hat allerdings auch damit zu tun, dass diese überdurchschnittlich häufig in Branchen mit hohem Unfallrisiko arbeiten.

Der Bezug von Sozialhilfe oder Invalidenrente wiederum hat in der Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit immer noch mehrheitlich einen stigmatisierenden Charakter, was beidseitig als Integrationsbarriere zu wirken vermag. Missbräuche tragen erheblich zu diesem Stigma bei und müssen deshalb unbedingt bekämpft werden.

Eigens zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch, dass im Gefolge der Migration und der oft schwierigen Lebensumstände in einem völlig neuen politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Umfeld die ausländischen Familien oft schwersten Belastungsproben ausgesetzt sind.

Es ist wichtig zu sehen, dass die hier aufgelisteten Probleme ihre Wurzel meistens nicht darin haben, dass die Betroffenen Ausländerinnen und Ausländer sind oder dass sie einem andern Volk (Ethnie), einem andern Staat (Nationalität) oder einer andern Kultur oder Religion angehören. Der Kern des Problems ist vielmehr die Zugehörigkeit zu einer benachteiligten sozialen Schicht, aus der sie häufig schon kommen und in die hinein sie auch bei uns gewissermassen wieder einwandern. Unsere Politik muss hier Auswege für die vom Schicksal Benachteiligten schaffen, was selbstverständlich auch für die schweizerische Bevölkerung gilt.

k. Religion und Brauchtum

Unsere Bundesverfassung gewährleistet die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Kulturfreiheit (Ausübung gottesdienstlicher Handlungen). Das religiöse Leben ist für viele Ausländerinnen und Ausländer von grosser Bedeutung, gerade auch als Ersatz für den Verlust der Heimat. Oft mangelt es aber an den nötigen Einrichtungen (z. B. eigene Gebetsräume oder Friedhöfe oder reservierte Friedhofsbereiche). Besondere Bedeutung erhält dieses Anliegen für Asylsuchende, welche im Heimatland wegen ihrer Religion verfolgt wurden.

Ausländerinnen und Ausländer haben ebenso wie Schweizerinnen und Schweizer das Bedürfnis, ihre Bräuche zu leben und Feste zu feiern. Das Bedürfnis nach religiöser Betätigung und Pflege des eigenen Brauchtums kann zu Konflikten mit der schweizerischen Bevölkerung führen. Das Ernstnehmen dieser Bedürfnisse und Toleranz fördern das gegenseitige Verständnis und das friedliche Zusammenleben.

2. Die Chancen

Die Zuwanderung birgt für die Schweiz Ressourcen, die es auszuschöpfen gilt. Zugewanderte leisten ihren Beitrag zum Bruttosozialprodukt, zur Erhaltung des Sozialversicherungswesens, zur Wissenschaft, zu Sport und Kultur. In der Wirtschaft sind sie unentbehrlich nicht nur als Arbeitskräfte, sondern je länger je mehr auch mit ihrem Know-how.

Abgesehen von dem, was Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz bleiben wollen und können, als ihre Chance sehen – vor allem Arbeit und Sicherheit –, möchten wir betonen: Sie erlangen grössere Anerkennung und auch mehr Chancengleichheit, wenn sie sich so gut wie möglich in die Kultur unseres Landes integrieren, ohne dass sie deswegen ihre Herkunft und die mitgebrachten kulturellen Werte und damit ihre Identität verleugnen müssten.

Im Folgenden werden einige Chancen vor allem aus schweizerischer Perspektive herausgehoben. Die Aufzählung ist gewiss nicht erschöpfend.

a. Volkswirtschaftliche Gewinne

Die Ausländerinnen und Ausländer leisten einen wesentlichen Beitrag an den schweizerischen Staatshaushalt. Die Hälfte der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer sind erwerbstätig. Die ausländischen Beschäftigten insgesamt, also Grenzgängerinnen, Saisoniers und Kurzaufenthalter mitgerechnet, machen heute einen Viertel aller in der Schweiz erwerbstätigen Personen aus. Sie steuern dadurch beträchtlich an die Sozialleistungen bei. Entgegen der weit verbreiteten Annahme, dass die ausländische Bevölkerung die öffentliche Hand überdurchschnittlich belaste, zeigt eine Studie aus dem Jahr 1994 ein anderes Bild. Die beiden Basler Wissenschaftler Straubhaar und Weber weisen in ihrem Buch «Die Wirkung der Einwanderung auf das staatliche Umverteilungssystem des Gastlandes» nach, dass die ausländischen Beschäftigten einen Viertel der AHV-Beiträge bezahlen, jedoch nur 10 Prozent der AHV-Leistungen beziehen. Und: Die ausländischen Haushalte tragen pro Jahr durchschnittlich 2000 Franken mehr zum öffentlichen Haushalt bei als die schweizerischen Haushalte. Diese Zahl errechnet sich, indem die Einnahmen und die Ausgaben der öffentlichen Hand (Steuern und Sozialleistungen) miteinander verrechnet und auf die Gesamtzahl der Haushalte umgelegt werden. Die positive Bilanz ergibt sich aus dem Umstand, dass die ausländische Bevölkerung einen durchschnittlich höheren Anteil an Doppelverdiener-Haushal-

ten mit entsprechend hohem Gesamteinkommen aufweist. Zudem leben weniger betagte Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, was bedeutet, dass die Kosten für Alters- und Pflegeheime geringer ausfallen. In wirtschaftlich schwierigeren Zeiten werden auch mehr hochqualifizierte ausländische Arbeitskräfte beschäftigt, was wiederum zu höheren Steuereinnahmen führt. Im Übrigen ist bekannt, dass Ausländerinnen und Ausländer allgemein eine höhere Konsumneigung aufweisen.

Die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften hat wesentlich zum heutigen Wohlstand der Schweiz beigetragen. Auch stammen viele erfolgreiche schweizerische Firmengründerinnen und -gründer und zahlreiche unternehmerische Führungskräfte aus dem Ausland. Ausländische Personen können im Globalisierungsprozess – zum Beispiel beim Erschliessen von Märkten im Ausland – einen nicht zu unterschätzenden Beitrag leisten. Eigens zu erwähnen ist auch die hohe Flexibilität vieler Ausländerinnen und Ausländer. Sie realisieren dabei genau das, was heute wirtschaftlich gefordert wird: Flexibilität und Mobilität.

b. Mehrsprachigkeit

Die Mehrsprachigkeit der zweiten und der dritten Ausländergeneration ist sowohl wirtschaftlich wie gesellschaftlich eine wertvolle Ressource. Aufgrund ihrer Biografie verfügen Angehörige der zweiten oder dritten Einwanderungsgeneration über besondere Kompetenzen, sich in unserer pluralistischen Gesellschaft zu bewegen. Diese Fähigkeit stellt ein Potenzial dar, welches in der Verwaltung, im Sozialbereich, im Erziehungswesen, in Wirtschaft und Politik vermehrt genutzt werden sollte.

c. Kultur, Wissenschaft und Sport

Die Zuwanderung bereichert das Land auch kulturell. Dies wird z. B. im Bildungs- und Schulbereich – vom Kindergarten bis zur Universität – ganz konkret erfahrbar. Die Schweiz hat sich durch das Zusammenleben mit Zugewanderten anderen Ländern, ihren Menschen und Kulturen geöffnet. Die wenigsten Schweizerinnen und Schweizer möchten heute auf Pizza oder Haute Cuisine verzichten. Viele sportliche Erfolge der Schweiz, Höhepunkte in der Musikwelt und der bildenden Kunst gehen auf Zugewanderte aller Generationen zurück. Interkultureller Reichtum ist für die Schweiz nichts Neues und stärkt sie in ihrer Mediatorenrolle.

d. Mitverantwortung

Wenn Ausländerinnen und Ausländern die Möglichkeit gegeben wird, Mitverantwortung zu übernehmen, ist dies nicht nur zum Vorteil der Betroffenen, sondern auch als Chance für das Gastland zu betrachten. Was sich im Bereich der Wirtschaft bewährt

hat, sollte auch im politischen Bereich vermehrt umgesetzt werden. Die Frage der (schrittweisen) Gewährung des Stimm- und Wahlrechts an die in der Schweiz sesshaft gewordenen Ausländerinnen und Ausländer und deren Einbürgerung ist auch als reelle Chance zu prüfen.

e. Soziales Potenzial

Viele sowohl schweizerische wie ausländische Persönlichkeiten und Institutionen im staatlichen, kirchlichen und privaten Bereich leisten teilweise seit langem wertvolle Arbeit – auch ehrenamtliche –, sei es bei der Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden, sei es zur Verbesserung des Zusammenlebens in unserer multiethnisch und multikulturell gewordenen Gesellschaft. Im Übrigen ist der oft starke Familiensinn und der Zusammenhalt innerhalb ausländischer Gruppen und Organisationen durchaus auch ein grosses Potenzial sowohl zur Selbsthilfe wie auch zur Lösung von Problemen der gesellschaftlichen Integration.

II. Leitbild

1. Die Grundlage und das Ziel unserer Politik

1.1 Unsere Politik gründet auf ethischen Prinzipien

– Menschenwürde

Ausländerinnen und Ausländer sind für uns ungeachtet ihrer Herkunft, ihrer Hautfarbe, ihres Geschlechts, ihrer Religion, ihrer Kultur und ihres aufenthaltsrechtlichen Status Menschen, die wie Einheimische respektiert und ernst genommen werden sollen. Wir bekämpfen sowohl Rassismus wie Ausländerfeindlichkeit. Die Gleichberechtigung der Geschlechter muss für alle Bewohnerinnen und Bewohner unseres Landes gelten.

– Gerechtigkeit

Es gibt keine rechtlosen Menschen. Wir achten die allgemeinen Menschenrechte gemäss der Europäischen Menschenrechtskonvention (4.11.1950) und der Genfer Flüchtlingskonvention (28.7.1951), um hier nur diese zwei von der Schweiz ratifizierten völkerrechtlichen Dokumente zu erwähnen (siehe Anhang II). Ausländerinnen und Ausländern soll das gewährt werden, worauf sie nach ihrem Bedarf und ihrer Leistung einen rechtlichen Anspruch haben. Sie dürfen bei der Anwendung des Bundesrechts oder des kantonalen Rechts nicht diskriminiert werden. Wo ein Ermessensspielraum besteht, soll in Härtefällen zugunsten der Betroffenen entschieden werden.

– *Toleranz*

Wir respektieren und anerkennen, dass auch Angehörige von uns weniger bekannten oder fremden Volksgruppen, Religionen und Kulturen die ihnen wichtigen Werte im Rahmen unserer Rechtsordnung leben und pflegen dürfen.

– *Chancengleichheit*

Ausländerinnen und Ausländern sollen so weit wie rechtlich möglich die gleichen Bedingungen zur persönlichen Entfaltung gewährt werden. Abgesehen von der Grundversorgung muss der gleichberechtigte Zugang zu den Bildungsmöglichkeiten und zur Erwerbsarbeit Priorität haben.

– *Partizipation*

Den auf Dauer in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländern soll die Teilnahme an gesellschaftlichen Entscheidungen ermöglicht werden.

– *Solidarität*

Wir müssen sowohl die Interessen des Landes im Sinn des Allgemeinwohls wie die seiner einheimischen und seiner ausländischen Bewohnerinnen und Bewohner im Sinn des Individualwohls wahrnehmen. Zur Lösung der unausweichlichen Interessenkonflikte sind wir auf das Mittun aller angewiesen. Voraussetzung dafür ist die Bereitschaft zum Dialog zwischen Kanton und Gemeinden und zwischen den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen und Individuen.

– *Subsidiarität*

Dort, wo die Bemühungen von Individuen, Vereinen, Verbänden, Unternehmungen und Kirchen zur Lösung der Integrationsprobleme nicht ausreichen, muss die kommunale und die kantonale Politik aktiv werden. Die Aufgabe des Kantons ist in erster Linie der Vollzug des Bundesrechts und bundesrechtlicher Massnahmen sowie der Vollzug der kantonalen Gesetzgebung. Der Kanton hat ferner in allen seinen Departementen darauf zu achten, dass integrationspolitische Massnahmen und Entwicklungen auf allen Ebenen unterstützt werden. Die eigentliche Integrationsarbeit ist aber vornehmlich im Bereich des alltäglichen gesellschaftlichen Zusammenlebens, gestützt durch die Gemeinden, zu leisten; wo nötig übernimmt der Kanton Koordinationsaufgaben.

1.2 Unser politisches Ziel ist Integration

Das Ziel der Integration ist weder mit einem idealistischen Multikulturalismus noch mit einseitiger Assimilation gleichzusetzen. Der Multikulturalismus geht von der Gleichberechtigung aller Kulturen im Staat aus und sieht das Ideal im friedlichen Zusammenle-

ben bewusst gelebter und geförderter kultureller Differenzen. Der Multikulturalismus nimmt das durch Immigration entstandene Konfliktpotenzial zu wenig ernst und überfordert die Bevölkerung. Das Assimilationskonzept dagegen verlangt nur von den Ausländerinnen und Ausländern Angleichung an das einheimische Denken und den herrschenden Lebensstil, und das bis zur Aufgabe der eigenen Kultur, die wesentlich zur Identität gehört. Integration muss aber die berechtigten Anliegen beider Konzepte ernst nehmen: Multikulturalität ist heute ein Faktum, das ein beidseitiges Aufeinanderzugehen erfordert, wenn ein Leben im Frieden und ohne Unterdrückung von Minderheiten möglich sein soll.

Integration umfasst so viele Ziele, Ebenen, Bereiche, Elemente und Mittel, dass eine umfassende und leicht verständliche Definition nicht möglich ist. Dazu kommt, dass je nach der ins Auge gefassten Gruppe von Ausländerinnen und Ausländern sehr unterschiedliche Integrationsziele und -massnahmen zu realisieren sind. Man vergegenwärtige sich die Differenzen zwischen Neuzugewanderten und Niedergelassenen erster, zweiter oder dritter Generation; Erwerbstätigen, Nichterwerbstätigen und Arbeitslosen; Frauen und Männern; Kindern, Jugendlichen, Erwachsenen und Älteren; mehr und weniger Ausgebildeten; Armen und besser Gestellten usw. Wir halten hier ohne Anspruch auf Vollständigkeit fest, was uns grundsätzlich wichtig scheint:

Ziel ist das Zusammenwachsen unterschiedlicher Menschen und Bevölkerungsgruppen zu einer lebendigen Gesellschaft, die ihre zunehmende kulturelle Vielfalt nicht nur als Problem, sondern auch als neue Chance wahrzunehmen und Konflikte friedlich zu lösen vermag. Gewisse ethnische und kulturelle Differenzen, die Konflikte verursachen können, werden bestehen bleiben. Alle sollen teilhaben dürfen an den lebenswichtigen geistigen und materiellen Ressourcen einer Gesellschaft, auch an den gesellschaftlichen und schliesslich staatlichen Entscheidungsprozessen. Alle sollen aber auch das ihnen Mögliche beitragen zur Stärkung und Erneuerung der gesellschaftlichen Ressourcen. Die Bildung von Ausländerquartieren, die Aufsplitterung der Gesellschaft in soziale Schichten und ethnische Gruppen mit nationalistischem Kulturbewusstsein muss verhindert werden.

Integration ist ein vielschichtiger, langfristiger und oft konfliktreicher Entwicklungsprozess, der Lernbereitschaft, Verständnis, Toleranz, Kompromissbereitschaft, Wille zur Kooperation und Eigenleistungen von allen Gliedern und Gruppen der Bevölkerung verlangt.

Um dem Ziel der Integration näher zu kommen, sind folgende Punkte wichtig:

- Die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger unseres Landes haben naturgemäss einen gewissen Vorrang vor jenen der Zugewanderten. Die Probleme und Bedürfnisse sowohl der einheimischen wie der ausländischen Bevölkerung sollen jedoch gleicherweise ernst genommen und aufeinander abgestimmt werden.*
- Integration ist ohne gegenseitiges Aufeinanderzugehen nicht möglich, wobei die Anpassung an den andern beidseits ihre Grenzen hat.*
- Die neu Zugewanderten müssen sich in dem ihnen fremden Umfeld unseres Landes zuerst zurechtfinden lernen, was eine starke Bereitschaft zur Anpassung verlangt. Das wichtigste Mittel der Integration ist die Sprache. Von den Eingewanderten erwarten wir, dass sie sich in unserer Landessprache verständigen lernen, was als hohe Anpassungsleistung zu würdigen ist. Von jenen Ausländerinnen und*

- Ausländern, die in der Schweiz bleiben wollen und können, erwarten wir eine hohe Bereitschaft zur Integration in die schweizerischen Ordnungen der gesellschaftlichen und besonders der staatlichen Ebene. Dass die geltende Rechtsordnung eingehalten wird, ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine gelingende Integration.*
- *Aber auch die einheimische Bevölkerung kommt nicht umhin, sich angesichts der Begegnung oder Konfrontation mit dem Ungewohnten und Fremden neu zu orientieren, auch hier ist eine gewisse Anpassung nötig.*
 - *Integration ist am ehesten möglich, wenn die Zugewanderten in den Arbeitsprozess integriert sind und wenn die einheimische Bevölkerung es Ausländerinnen und Ausländern ermöglicht, in ihren «Kreisen» Aufnahme zu finden und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen.*
 - *Der Integrationsprozess kann nur dann erfolgreich verlaufen, wenn er durch alle gesellschaftlichen Kräfte und Institutionen, wie Parteien, Verbände, Kirchen und Schulen, getragen und durch den Kanton und die Gemeinden gefördert wird. Den Organisationen der Ausländerinnen und Ausländer kommt hier eine besondere Bedeutung zu.*

2. Leitsätze

2.1 Kommunikation und Information

Weil die Sprache das wichtigste Medium der Kommunikation und damit der Integration ist, muss auf die Verbesserung der Sprachkompetenz – in der Muttersprache und in den Fremdsprachen – im ganzen Bildungssystem grosses Gewicht gelegt werden: Das gilt für die schweizerische Bevölkerung so gut wie für die ausländische. Von den langfristig und ständig hier lebenden Fremdsprachigen erwarten wir, dass sie unsere Landessprache erlernen. Von unserer deutschschweizerischen Bevölkerung darf gefordert werden, dass sie mit Fremdsprachigen, die unseren Dialekt (noch) nicht verstehen, Hochdeutsch spricht.

Mit einer aktiven Informations- und Kommunikationspolitik wollen wir das gegenseitige Verständnis wecken.

Wir fördern die Vernetzung aller Kräfte, die sich dafür einsetzen, dass Menschen unterschiedlicher Herkunft verträglich zusammenleben. Die ausländische Bevölkerung soll aktiv in diesen Prozess einbezogen werden.

Wir stellen sicher, dass unsere Informationen alle Adressatinnen und Adressaten erreichen und achten dabei auf das geeignete Medium und den geeigneten Sprachgebrauch.

Wir stellen aussagekräftige Statistiken zur Verfügung.

2.2 Organisationen, Institutionen und Gruppen

Wir anerkennen und fördern sowohl schweizerische wie ausländische Institutionen, Organisationen und Gruppen, die aktive Integrationsarbeit leisten; nicht nur solche, die auf Ausländerfragen spezialisiert sind, sondern auch Kirchen, Parteien, Gewerkschaften, Vereine, Verbände und Unternehmungen.

Wir fördern Amts- und Arbeitsstellen, die Übersetzungs- und Beratungsdienste besonders für neu zugezogene, fremdsprachige Ausländerinnen und Ausländer anbieten.

2.3 Asylbereich

Aufgrund unserer humanitären und völkerrechtlichen Verpflichtungen sind wir bereit, in Zusammenarbeit mit privaten Institutionen die uns vom Bund zugeteilten Asylsuchenden zu übernehmen und für ein möglichst humanes Asylverfahren zu sorgen. Dazu gehört auch, dass Familien nicht auseinander gerissen werden.

Missbräuche im Asylwesen bekämpfen wir.

Im Asylbereich ist der Kanton zwar hauptverantwortlich, aber ohne das solidarische Mittun der Gemeinden kann er seine Aufgabe nicht erfüllen. Kanton und Gemeinden sind gegenseitig auf die Hilfe des andern angewiesen.

2.4 Arbeitswelt

Wer die notwendigen Voraussetzungen erfüllt, soll ungeachtet der Staatsangehörigkeit Zugang zur Arbeitswelt haben. Ein spezielles Anliegen ist die Fort- und Weiterbildung besonders der ausländischen Jugendlichen und der weniger qualifizierten Arbeitskräfte aus dem Ausland, auch der Frauen. Für ausländische Jugendliche sollen vermehrt Anlehrstellen geschaffen werden. Wir unterstützen bestehende und entwickeln neue Modelle für die rückkehrorientierte Ausbildung und Beschäftigung von jugendlichen und jungen erwachsenen Asylsuchenden.

Weil die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im oft täglichen Umgang sehr viel mehr Einfluss auf ihre ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben als etwa Behörden oder Verwaltungen oder andere Institutionen, sollten sie die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Integration besonders in der Ausbildung und in der Weiterbildung und durch Übertragung von Verantwortung optimal nutzen.

2.5 Schule und Ausbildung

Als Grundsatz hat zu gelten: Alle ausländischen Kinder werden in die öffentliche Schule und in die ordentlichen Klassen integriert. Bei bloss vorläufig aufgenommenen so genannten Gewaltflüchtlingskindern ist die zeitlich befristete Führung von Sonderklassen

zulässig. Die Schulen gestalten das Miteinander von einheimischen und zugewanderten Kindern nach den Prinzipien der interkulturellen Erziehung.

Wir anerkennen die Bedeutung der Erstsprache der Migrantenkinder für den Erwerb der Zweitsprache Deutsch und unterstützen darum alle Bemühungen, die Erstsprache zu fördern und weiterzuentwickeln.

Besondere Aufmerksamkeit schenken wir dem Übertritt jugendlicher Ausländerinnen und Ausländer ins Berufsleben.

Wir erwarten, dass die Kirchen im Religionsunterricht zum interreligiösen und interkulturellen Verständnis beitragen.

Private und staatliche Erwachsenenbildungsinstitutionen bemühen sich um ein angemessenes Bildungsangebot für erwachsene Ausländerinnen und Ausländer bezüglich Alphabetisierung, muttersprachlicher Kompetenz und beruflicher Qualifikation.

2.6 Einbürgerung

Wir unterstützen die Einbürgerung von auf Dauer in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländern als wichtige Integrationsmassnahme. Wir ermutigen die Gemeinden, besonders die Einbürgerung derjenigen jungen Ausländerinnen und Ausländer zu fördern, die in der Schweiz geboren wurden oder den Grossteil der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolviert haben.

2.7 Mitsprache und Mitverantwortung

Wir schaffen die Voraussetzung, dass Gemeinden das Stimm- und Wahlrecht für dauernd in der Schweiz lebende Ausländerinnen und Ausländer schrittweise einführen bzw. ausdehnen können.

2.8 Spezielle Förderprogramme

Wir anerkennen und fördern die spezielle Erwachsenenbildung zur Integration von Frauen sowie von nicht erwerbstätigen und ausgesteuerten Ausländerinnen und Ausländern.

2.9 Religion

Wir anerkennen die religiösen Bedürfnisse der Angehörigen nichtchristlicher Religionen und fördern die gegenseitige Toleranz. Die christlichen Kirchen sind hier besonders gefordert.

2.10 Sicherheit

Kriminalität, Gewalt und Drohungen und der dadurch ausgelösten Verunsicherung begegnen wir durch Prävention, gezielte Information und konsequente Repression. Das gilt für ausländische wie schweizerische Staatsangehörige gleicherweise.

2.11 Ressourcen

Wir ermöglichen, erleichtern und fördern in Zusammenarbeit mit Verbänden und Vereinen Zugang, Nutzung und Austausch von Ressourcen für Zugewanderte wie für die schweizerische Bevölkerung im Rahmen unserer Möglichkeiten und nach Massgabe des Prinzips der Rechtsgleichheit.

Unter Ressourcen verstehen wir sowohl Sprache, Wissen und Erfahrungen als auch Räumlichkeiten, Anlagen, Material, Informationskanäle, Finanzen und Dienstleistungen.

2.12 Umsetzung

Wir initiieren, begleiten und überprüfen die Umsetzung und den Erfolg dieses Leitbildes und der daraus abgeleiteten Massnahmen. Wir fördern den ständigen Dialog über neue und bereits realisierte Massnahmen.

3. Massnahmen

3.1 Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik

Die kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik hat den Charakter einer Expertenkommission. Neben einer Delegation des Regierungsrates gehören ihr vom Regierungsrat auf vier Jahre gewählte Persönlichkeiten aus der Luzerner Verwaltung, aus Gemeinden, Kirchen, Hilfswerken und weiteren Organisationen sowie Experten aus dem wissenschaftlichen Bereich und Persönlichkeiten ausländischer Herkunft an, die zwischen der schweizerischen Bevölkerung und ausländischen Bevölkerungsgruppen vermitteln können.

Die Kommission berät den Regierungsrat auf dessen Anfrage hin oder aus eigener Initiative zu aktuellen Problemen und Aufgaben im Asylwesen und in der Integration. Sie fördert das Verständnis zwischen der ausländischen und der schweizerischen Wohnbevölkerung, der Verwaltung und den politischen Behörden. Sie arbeitet eng mit der kantonalen Koordinationsstelle zusammen.

Die Kommission kann sich in Absprache mit dem Regierungsrat angesichts gesellschaftlicher Aufgaben und Probleme im Asylwesen und in der Integration auch mit Stellungnahmen oder auf andere Weise an die Bevölkerung wenden.

Die Kommission erstattet dem Regierungsrat jährlich Bericht über ihre Tätigkeit.

3.2 Koordinationsstelle⁵

Der Kanton bezeichnet eine kantonale Koordinationsstelle für Ausländer- und Integrationspolitik und beauftragt sie mit Informations-, Kommunikations- und Animationsaufgaben. Die Koordinationsstelle führt auch das Sekretariat der kantonalen Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik, in welcher sie vertreten ist.

Die Koordinationsstelle führt ein allgemein zugängliches Verzeichnis von Amtsstellen, Organisationen, Verbänden, Vereinen und Personen, die für Übersetzungs-, Beratungs- und Vermittlungsdienste zur Verfügung stehen, desgleichen von Organisationen der ausländischen Bevölkerung, die für den Integrationsprozess von Bedeutung sind oder sein könnten.

Die Koordinationsstelle berät die kantonale Kommission für Integrations- und Ausländerpolitik und die Gemeinden. Sie fördert die Kommunikation zwischen allen in der Integrations- und Ausländerpolitik Tätigen. Der Einbezug geeigneter ausländischer Organisationen und Persönlichkeiten ist dabei besonders wichtig.

3.3 Organisationen, Institutionen und Gruppen

Die Leistungsaufträge der kantonalen und der kommunalen Amtsstellen sind an dieses Leitbild anzupassen.

Auf Ausländer- und Integrationsfragen spezialisierte Institutionen und Fachstellen, die gestützt auf eine rechtliche Grundlage für ihre Dienste finanzielle Abgeltungen vom Kanton erhalten, brauchen einen klaren Leistungsauftrag. Darin ist auch zu regeln, welche Leistungen für wen entgeltlich und welche unentgeltlich zu erbringen sind. Die einschlägigen Institutionen und Fachstellen sollen auf die Integrationsziele dieses Leitbildes und zur Zusammenarbeit verpflichtet werden.

Der Kanton kann Vereine mit einmaligen oder regelmässigen Beiträgen unterstützen, welche sich das Ziel gesetzt haben, das Zusammenleben der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung zu verbessern, und entsprechend arbeiten. Solche Vereine mögen sich mit einem Antrag an die Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik wenden.

⁵ Die Koordinationsstelle wurde auf den 1. Januar 2001 beim Wirtschaftsdepartement errichtet. Anhang III des Planungsberichts enthält den Leistungsauftrag der Koordinationsstelle.

3.4 Asylbereich

Der Kanton sorgt für eine ausgewogene Verteilung der Asylsuchenden auf die Gemeinden. Sind einvernehmliche Lösungen mit den Gemeinden nicht möglich, muss der Kanton Zwangszuweisungen vornehmen.

3.5 Arbeitswelt

Der Kanton als Arbeitgeber fördert spezielle Ausbildungsprogramme, vor allem Deutschkurse, für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Wir fordern die andern Arbeitgeber auf, Gleiches zu tun. Wir fordern die ausländischen Arbeitskräfte auf, diese Angebote zu nutzen.

Wir ermöglichen auch Jahresaufenthalterinnen und Jahresaufenthaltern und Niedergelassenen den Zugang zu Arbeitsstellen in der öffentlichen Verwaltung.

Die Behörden vermindern die Zahl der Arbeitslosen, indem sie beim Ausschöpfen der Kontingente für neue ausländische Arbeitskräfte Zurückhaltung üben.

Ausländische stellensuchende, arbeitslose Personen dürfen beim Zugang zu aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen, wie z. B. Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung, nicht benachteiligt werden.

3.6 Schule und Ausbildung

Im Bildungs- und Schulbereich hat der Kanton seit langem Massnahmen ergriffen. Folgende Massnahmen werden weitergeführt:

Um eine gute Integration bereits im Kindergartenalter zu erreichen, wird den Gemeinden empfohlen, ausländischen Kindern den Besuch eines zweijährigen Kindergartens oder eines Unterrichts in Mundart zu ermöglichen, damit sie die Primarschule sprachlich besser vorbereitet beginnen können.

Neu zugereisten Kindern im Schulalter und solchen, welche die deutsche Sprache noch nicht beherrschen, wird von den Gemeinden unentgeltlicher Sprachunterricht angeboten.

Bei der Errichtung von Klassen wird der Anteil der Fremdsprachigen mitberücksichtigt. In Klassen mit vielen Fremdsprachigen werden die Klassenbestände tiefer gehalten.

Bei Promotions- und Selektionsentscheiden werden die Fremdsprachigkeit und das Wissen in Sprache und Kultur des Herkunftslandes angemessen mitberücksichtigt.

Der Besuch der Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK) wird in den Stundenplan integriert und von den Lehrpersonen unterstützt. Die Gemeinden stellen den dafür nötigen Schulraum zur Verfügung und unterstützen diese Angebote. Der Kanton

unterstützt Projekte, welche die Förderung der Erstsprachen der Kinder zum Ziel haben.

Angehende Lehrpersonen werden durch entsprechende Ausbildungsangebote in interkultureller Pädagogik an den Lehrerbildungsstätten auf den Unterricht mit Migrantenkindern vorbereitet.

In der Lehrerfortbildung werden Kurse mit aktuellen Fragestellungen im Bereich der interkulturellen Erziehung angeboten.

Im Amt für Volksschulbildung ist eine Fachstelle für interkulturelle Pädagogik eingerichtet.

3.7 Spezielle Förderprogramme

Der Elternbildung ist durch geeignete Massnahmen grössere Aufmerksamkeit zu schenken und durch entsprechende Angebote Rechnung zu tragen.

Wir fördern niederschwellige Sprach- und Informationskurse, die auch Nichterwerbstätige (besonders Hausfrauen) einbeziehen, sowie Beschäftigungsprogramme für Eingewanderte mit geringer Bildung.

3.8 Einbürgerung

Das Justizdepartement steht als Dienstleistungsstelle bei der Durchführung von Kursen für Einbürgerungswillige zur Verfügung.

3.9 Religion

Damit die Angehörigen verschiedener Religionen ihren Glauben leben können, unterstützen wir ihr Anliegen, eigene Gebetsräume und Bestattungsmöglichkeiten zu bekommen. Es ist aber nicht möglich, auf alle Richtungen in den einzelnen Religionen gesondert einzugehen.

3.10 Sicherheit

Wir schützen die grosse Mehrheit der ausländischen Bevölkerung vor Verdächtigungen und Unterstellungen, indem wir die im Verhältnis kleine Minderheit von kriminellen ausländischen Personen frühzeitig erkennen und der Strafverfolgung zuführen.

Wir schöpfen die gesetzlichen Möglichkeiten zur Bekämpfung der Kriminalität voll aus.

Durch eine offene Informationspolitik schaffen wir Vertrauen bei der in- und ausländischen Bevölkerung und verhindern dadurch, dass Unwahrheiten und Gerüchte über die ausländische Bevölkerung verbreitet werden.

Ausländerinnen und Ausländer, die aus andern Kulturkreisen, zum Teil auch aus einem Klima der Gewalt kommen, müssen möglichst früh in geeigneter Form mit den Regeln unseres Zusammenlebens bekannt gemacht werden.

Die Kriminalität, insbesondere die Jugendkriminalität, muss vor allem präventiv durch verstärkte Integrationsbemühungen angegangen werden.

Delikte und Missbräuche wie Menschen- und Drogenhandel, Schwarzarbeit, Scheinehen, massive Drohungen u. ä., begangen durch ausländische oder schweizerische Staatsangehörige, sind konsequent aufzuspüren und zu verfolgen. Kriminelle Ausländerinnen und Ausländer und solche, die gegenüber Behörden und privaten Personen Morddrohungen aussprechen, müssen damit rechnen, ausgewiesen zu werden.

Die Zusammenarbeit der Kantonspolizei, der Fremdenpolizei und der Justiz ist zu verbessern.

Es ist eine taugliche Kriminalstatistik zu erstellen.

3.11 Ressourcen

Der Kanton unterstützt einzelne Projekte oder Aktionen von Institutionen, Organisationen und Einzelpersonen, die der besseren Integration der ausländischen Bevölkerung dienen, ideell und finanziell.

3.12 Umsetzung

Der Kanton sorgt zusammen mit den Gemeindebehörden für die Schulung des kantonalen und des kommunalen Personals zur Umsetzung dieses Leitbildes.

Wir empfehlen den Gemeinden – und unterstützen sie dabei – eine eigene Kommission zur Umsetzung der integrationspolitischen Ziele zu bilden.

Die kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik begleitet den Umsetzungsprozess des Leitbildes. Sie sorgt für eine Anpassung des Leitbildes an die aktuellen Entwicklungen.

Das Leitbild wird in die gebräuchlichsten Fremdsprachen übersetzt. Wenn nötig, sind für bestimmte Gruppen von Ausländerinnen und Ausländern Kurzfassungen des Leitbildteils zu erstellen und durch wichtige Informationen für Neuzugewanderte zu ergänzen.

III. Gegenwärtige Situation, Ausblick und Schlussfolgerungen

1. Gegenwärtiger Stand

Die erste Auflage des Berichts und des Leitbildes des Regierungsrates vom 4. Januar 2000 (2000 Ex.) ist vergriffen. Die anhaltende rege Nachfrage innerhalb und ausserhalb des Kantons hat eine unveränderte Neuauflage erforderlich gemacht, die Anfang Jahr gedruckt wurde. Eine Kurzfassung des Leitbildes ist auf Deutsch und zuhänden der ausländischen Bevölkerung in den zehn gebräuchlichsten Fremdsprachen erschienen.

Am 1. Januar 2001 hat der Integrationsbeauftragte, Hansjörg Vogel, seine Arbeit auf der Koordinationsstelle angetreten (in einem 80%-Pensum). Die ersten Erfahrungen haben deutlich aufgezeigt, dass die Integrationsförderung im Kanton Luzern bisher zu wenig koordiniert wurde. Im Weiteren müssen die verschiedenen Dienststellen der kantonalen und kommunalen Verwaltung für die Integration als Querschnittsaufgabe besser sensibilisiert werden. Dazu gehören z. B. die Prüfung, wie die Gestaltung ihres jeweiligen Arbeitsbereichs die Integration fördert, und die Förderung der Erreichbarkeit der Dienstleistungsangebote für die ganze Wohnbevölkerung (d. h. auch für die Migrantinnen und Migranten).

Die kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik begleitet den Umsetzungsprozess des Leitbildes. Sie sorgt für eine Anpassung des Leitbildes an die aktuellen Entwicklungen.

Der Kanton Luzern ist in folgenden Bereichen der Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern bereits tätig:

- Schule (Bildungsdepartement: pädagogische Mitarbeiterin für interkulturelle Erziehung, Lehrerfortbildung; Elternarbeit FABIA-Leistungsauftrag),
- Jugendliche und Erwerbslose in der Arbeitswelt (Bildungsdepartement: Amt für Berufsbildung; Wirtschaftsdepartement: Arbeitsamt),
- Sozialbereich (Gesundheits- und Sozialdepartement: Sozialamt mit Leistungsverträgen mit der FABIA für Arbeitsmigrantinnen und -migranten für die Belange, bei denen der Kanton zuständig ist, d. h. Drehscheibe; Flüchtlinge: Leistungsaufträge Caritas und Schweizerisches Arbeitshilfswerk (SAH).

Eine genaue Aufstellung der Kosten dieser Integrationsbemühungen ist nicht möglich, weil viele dieser Angebote nicht nur für Ausländerinnen und Ausländer, sondern auch für die einheimische Bevölkerung zugänglich sind. Integration ist ein Anliegen, das für alle Bevölkerungsteile gilt und nicht zum Nachteil einer Gruppe geschehen soll.

Wir empfehlen den Gemeinden – und unterstützen sie dabei –, eine eigene Kommission zur Umsetzung der integrationspolitischen Ziele zu bilden. Es existieren bereits in verschiedenen Gemeinden Integrationskommissionen, die zum Teil in Kontakt mit dem kantonalen Integrationsbeauftragten stehen.

2. Prioritäten und Zeitplan der weiteren Umsetzung

Die kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik hat sich in den Jahren 2001/02 für drei Prioritäten zur Umsetzung des Leitbildes entschieden:

- **Kommunikation und Information**
Als erstes Informations- und Koordinationsinstrument wird ein Informationsblatt für Interessierte und Engagierte geschaffen, das durch die kantonale Koordinationsstelle herausgegeben wird. Dadurch soll auf bestehende und geplante Initiativen von Kanton, Gemeinden, Fachstellen, Firmen, Vereinen und Privaten sowie auf Bedürfnisse in der Integrationsförderung aufmerksam gemacht werden.
Im Weiteren werden Informationsveranstaltungen für Fachleute und für die Öffentlichkeit geplant und durchgeführt. Eine Arbeitsgruppe der Kommission nimmt sich zusammen mit dem Integrationsbeauftragten dieses Themas an.
- **Schulung von Behörden und Verwaltung**
Zur Umsetzung des Leitbildes soll dem kantonalen und kommunalen Personal ein gezieltes Angebot von Weiterbildungsveranstaltungen gemacht werden. Eine entsprechende Themenliste wird den Departementen und den Gemeindeverwaltungen zur Verfügung gestellt, aus denen sie massgeschneiderte interne Weiterbildungsseminare zum Thema Migration und Integration abrufen können. Der Integrationsbeauftragte organisiert mit Unterstützung einer Arbeitsgruppe der Kommission diese Weiterbildungen.
- **Finanzielle Unterstützung**
Durch die Förderung von Integrationsprojekten durch den Bund (Bundesamt für Ausländerfragen, BFA) werden auch die Kantone aufgefordert, eine finanzielle Unterstützung von Integrationsprojekten zu leisten. Die kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik hat beschlossen, sich für 2001 und 2002 an das Schwerpunktprogramm des Bundes zu halten. Ein Ausschuss der Kommission mit dem Integrationsbeauftragten erarbeitet kantonale Kriterien für die Unterstützung von Integrationsprojekten und bereitet die Beurteilung der eingeleiteten Gesuche in der Kommission vor. Es geht um eine subsidiäre Hilfe des Kantons meistens für kleinere Initiativen vor allem auch von Migrantinnen und Migranten, die sich für eine bessere Integration ihrer Landsleute einsetzen. Im Jahr 2001 sind bei der kantonalen Kommission Gesuche in der Höhe von 70 000 Franken eingegangen. In den nächsten Jahren wird die Zahl dieser Gesuche steigen. Für das Jahr 2002 beantragt die Kommission einen Betrag von 150 000 Franken für Integrationsprojekte. Kantonale Eingabefrist der Gesuche für das Jahr 2002 ist der 15. September 2001.
Spätestens im nächsten Jahr wird das Schwerpunktthema Integration in der Arbeitswelt dazukommen, das in Zusammenarbeit mit Kreisen der Wirtschaft bearbeitet werden soll.

3. Schlussfolgerungen

Wir haben in unserem Bericht und Leitbild für die Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Luzern unseren politischen Willen zu einer kohärenten und pragmatischen Integrationspolitik formuliert. Wir sind überzeugt, dass die Förderung der Integration der Migrantinnen und Migranten das Zusammenleben zwischen Schweizer- und Migrationsbevölkerung erleichtern kann. Dadurch können Misstrauen und Konflikte abgebaut werden (Gewaltprävention). Eine bessere Integration aller Bevölkerungsgruppen wird für den Staat auch mit weniger Kosten verbunden sein (z. B. Rückgang der Fürsorgeabhängigkeit).

Der Bund hat mit der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) vom 13. September 2000 in Artikel 3 die Integrationsziele bezeichnet:

- Integration ist eine Querschnittaufgabe für die ganze Gesellschaft und die Behörden auf allen Stufen.
- Integration umfasst alle Bestrebungen, die das gegenseitige Verständnis zwischen der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung fördern; das Zusammenleben auf der Basis der gemeinsamen Grundwerte und Verhaltensweisen erleichtern; die ausländische Bevölkerung mit dem Aufbau des Staates, den gesellschaftlichen Verhältnissen sowie den Lebensbedingungen in der Schweiz vertraut machen; günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilnahme der ausländischen Bevölkerung am gesellschaftlichen Leben schaffen.
- Integration setzt sowohl die Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer zur Eingliederung in die Gesellschaft als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus.

In der gleichen Verordnung hat der Bund die Gewährung der Finanzhilfen festgelegt.

Mit unserem Leitbild haben wir schon im Vorfeld dieser Verordnung die Rahmenbedingungen geschaffen, auch auf kantonaler Ebene im gleichen Sinn Integrationspolitik betreiben zu können.

IV. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, gestützt auf § 79 des Grossratsgesetzes, vom vorliegenden Planungsbericht über die Ausländer- und Integrationspolitik in zustimmendem Sinn Kenntnis zu nehmen.

Luzern, 21. August 2001

Im Namen des Regierungsrates
 Der Schultheiss: Anton Schwingruber
 Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Grossratsbeschluss über den Planungsbericht für die Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Luzern

vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 21. August 2001,

beschliesst:

1. Vom Planungsbericht für die Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Luzern wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Der Grossratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Daten, Fakten, Zahlen

Die Zahlenangaben beziehen sich – soweit nicht anders angegeben – auf das Jahr 2000. Die Angaben in den Statistiken stammen vom Bundesamt für Ausländerfragen (BFA), vom Bundesamt für Statistik, vom Bildungsdepartement, vom Arbeitsamt sowie vom Amt für Migration.

1. Der Kanton Luzern im schweizerischen Vergleich

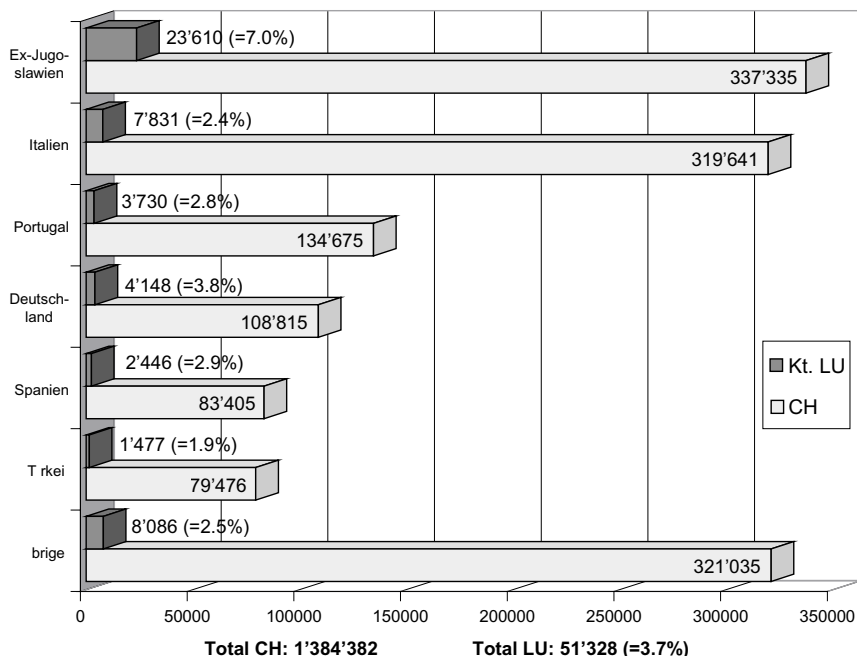
Insgesamt lebten Ende 2000 1 384 000 Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in der Schweiz. Diese machen bei einem Gesamtbestand der ständigen Wohnbevölkerung von rund 7 Millionen einen Anteil von 19,3 Prozent aus.

Im Kanton Luzern sind von der Gesamtbevölkerung von 347 000 zurzeit 51 000 Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Das sind 14,8 Prozent. Damit liegt der Kanton Luzern deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt von 19,3 Prozent.

2. Woher kommen die ausländischen Staatsangehörigen im Kanton Luzern?

Der grösste Teil, nämlich 23 600 Personen (46%), stammen aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawien. EU-/EFTA-Angehörige gibt es zurzeit 21 000 im Kanton Luzern; das entspricht einem Anteil von 41 Prozent. Die übrigen 6400 Personen (13%) verteilen sich auf rund 120 Herkunftsländer in der ganzen Welt.

Ständige ausländische Wohnbevölkerung (Ausweise B und C) in der Schweiz und im Kanton Luzern nach geografischer Herkunft (Stand 31. 12. 2000)



3. Welchen Aufenthaltsstatus haben sie?

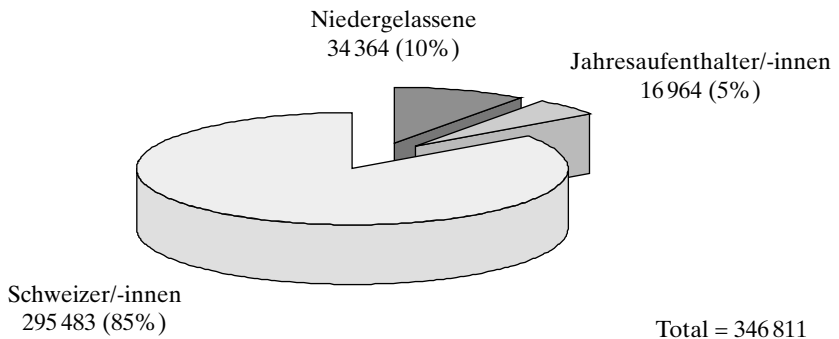
Aufenthaltskategorien für Ausländerinnen und Ausländer

Aufenthaltskategorie	max. Dauer	Ausweis
Kurzaufenthalt	12 Monate	L
Saison	9 Monate	A
Jahresaufenthalt	12 Monate	B
Niederlassung	unbegrenzt	C
Asylgesuch gestellt	gemäss Eintrag im Ausweis	N
Vorläufige Aufnahme	gemäss Eintrag im Ausweis	F

34 000 Personen (67%) haben im Kanton Luzern die Niederlassungsbewilligung C, knapp 17 000 (34%) die Jahresbewilligung B. Dazu kommen noch die Saisoniers, die aber nicht zur ständigen Wohnbevölkerung gezählt werden. Im Sommer 2000 waren

es 1215 Personen, im Winter 2000/01 241. Die Hälfte der ausländischen Wohnbevölkerung lebt seit mehr als 10 Jahren hier, viele davon schon mehr als 20 und 30 Jahre. Von den in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländern sind fast ein Viertel in der Schweiz geboren.

Ausländerinnen und Ausländer im Kanton Luzern nach Aufenthaltsstatus⁶



Aufgrund des fixen Verteilungsschlüssels betreut der Kanton Luzern 4,9% der Asylsuchenden der Schweiz. Die Entwicklung der Zahl der Asylsuchenden im Kanton Luzern folgt deshalb der gesamtschweizerischen Entwicklung.

Ende Dezember 2000 befanden sich 3775 Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene im Kanton Luzern. Die Mehrheit von ihnen stammt aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawien (die meisten aus Kosovo) und Sri Lanka.

4. Wie viele sind erwerbstätig?

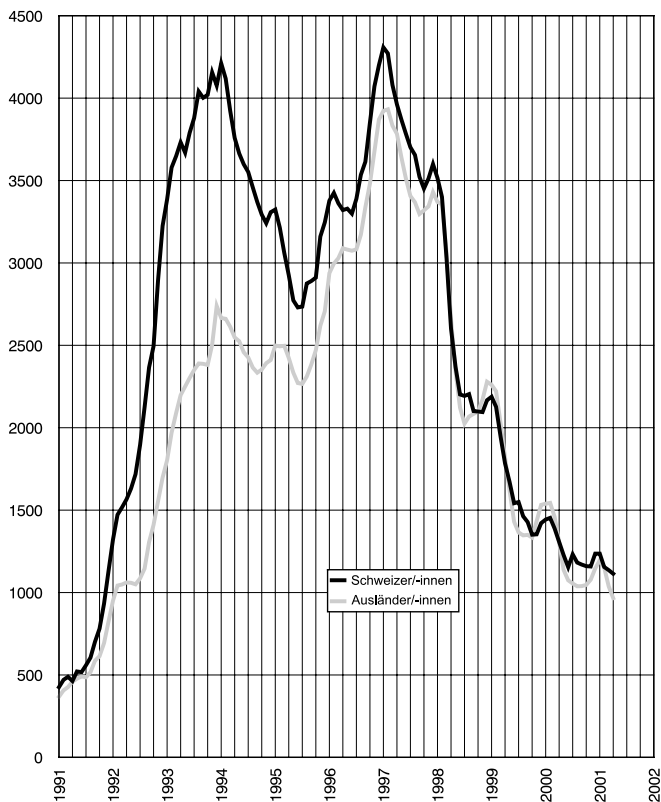
Die Zahl der Erwerbstätigen, inklusive Saisoniers, beträgt im Kanton Luzern 25 000, das ist fast die Hälfte der ausländischen Bevölkerung. Die Erwerbstätigenquote liegt damit ziemlich genau im Durchschnitt der gesamtschweizerischen Erwerbstätigenquote, welche 51 Prozent beträgt.

Zugewanderte üben in der Regel unqualifiziertere Arbeiten aus. Dies führt dazu, dass sie durch den Stellenabbau stärker betroffen sind. Deshalb ist ihr Anteil an der Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch und weiterhin steigend. Mittlerweile hat die absolute Zahl der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer jene der Schweizerinnen und Schweizer erreicht.

Von den total 382 arbeitslosen Jugendlichen (bis 24-jährig), welche das Arbeitsamt des Kantons Luzern im April 2001 verzeichnete, waren 209 ausländischer Herkunft.

⁶ Nicht eingerechnet sind Saisoniers und Kurzaufenthalter/-innen

Entwicklung der Arbeitslosigkeit der Schweizer/-innen und Ausländer/-innen im Vergleich Januar 1991 bis April 2001



Quelle: AVAM-Statistik / KAA

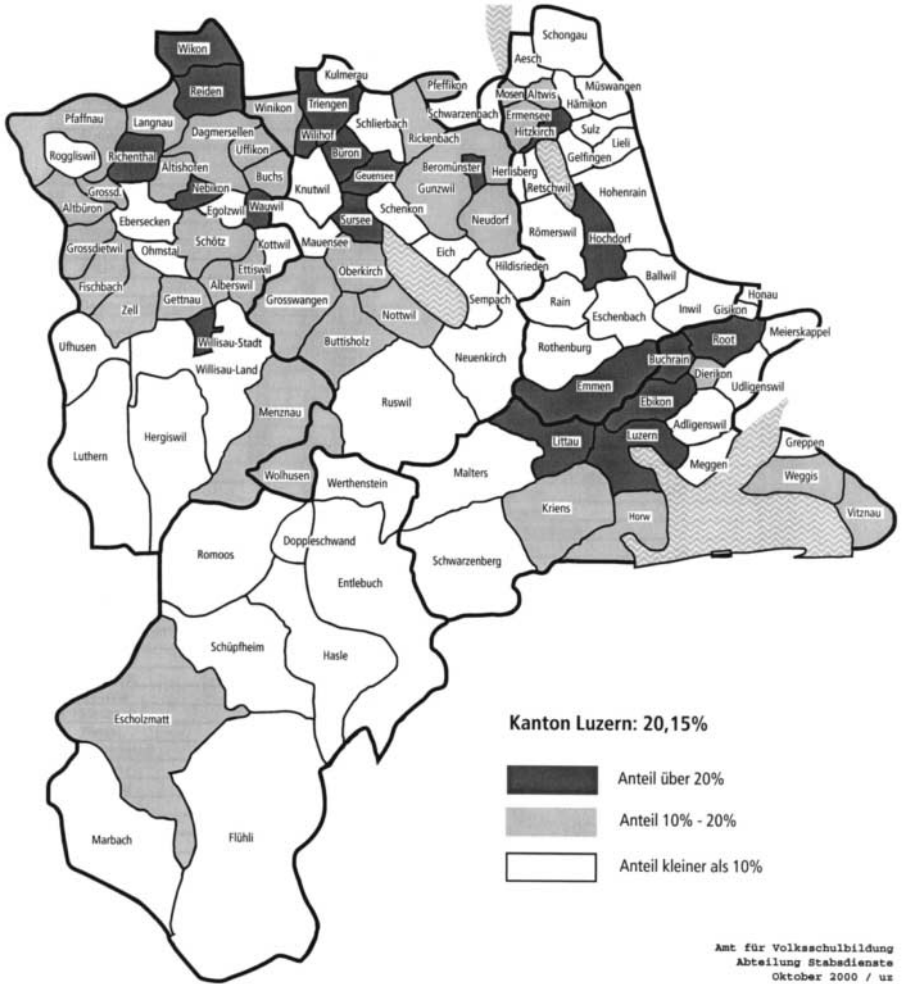
Seite 20

5. Wie hoch ist ihr Anteil in der Volksschule im Kanton Luzern?

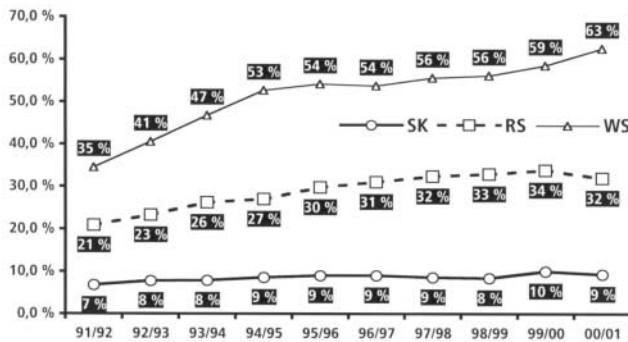
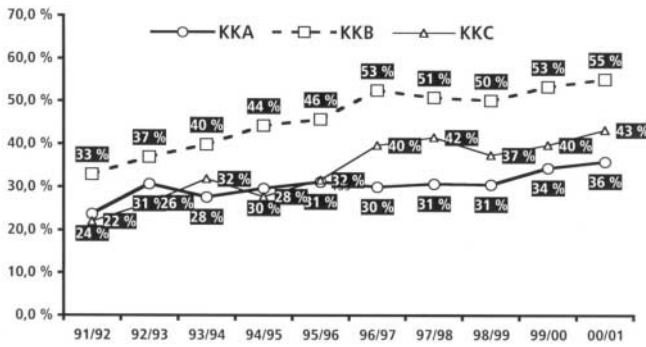
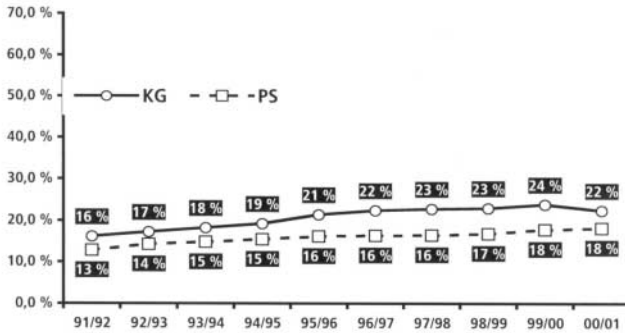
Nach einem markanten Anstieg der Zahl der ausländischen Schülerinnen und Schüler von 3800 (1989/90) auf 9200 (2000/01) in den letzten 10 Jahren liegt der Anteil heute bei 20 Prozent. In einzelnen Gemeinden sind noch kleine Zunahmen, in anderen bereits leichte Rückgänge zu verzeichnen.

Die regionalen Unterschiede sind sehr gross. So hat Littau einen Ausländeranteil von 46 Prozent, gegenüber vier kleinen Gemeinden mit einem Anteil von 0 Prozent.

Schülerinnen und Schüler ausländischer Nationalität in der Volksschule des Kantons Luzern: Schuljahr 2000/2001



Prozentualer Anteil der Schülerinnen und Schüler ausländischer Nationalität



KKA, KKB, KKC: Verschiedene Kleinklassentypen SK: Sekundarschule RS: Realschule WS: Werschule KG: Kindergarten PS: Primarschule

6. Wie sieht es bezüglich Geschlecht, Zivilstand und Alter aus?

Der Anteil der Männer sowie der Jugendlichen ist bei der ausländischen Bevölkerung im Kanton Luzern überdurchschnittlich hoch. Von den 51 000 Personen sind 27 000 männlichen und nur 24 000 Personen weiblichen Geschlechts. Bei den Saisoniers beträgt der Frauenanteil 72 von 242.

14 000 Männer und 12 000 Frauen sind verheiratet. 2200 Ausländer leben mit einer Schweizer Ehefrau, 1300 Ausländerinnen mit einem Schweizer Ehemann. Bei nahe-zu der Hälfte aller neu geschlossenen Ehen sind ein oder beide Partner ausländischer Herkunft. Ebenso sind bei jeder zweiten Geburt ein oder beide Elternteile ausländischer Herkunft.

Der Anteil der unter 16-jährigen Ausländerinnen und Ausländer im Kanton Luzern beträgt 12 433, was 24 Prozent der ausländischen Bevölkerung entspricht. Gesamtschweizerisch sind 5,7 Prozent der ausländischen und 15,3 Prozent der gesamten Bevölkerung über 65-jährig.

7. Die Entwicklung im Kanton Luzern zwischen 1990 und 2000

Es fand in diesen zehn Jahren ein Gesamtanstieg der ständigen ausländischen Bevölkerung von 34 000 auf 51 000 statt, verursacht durch Rekrutierung von Arbeitskräften, Familiennachzug und Geburtenzuwachs. Die Zunahme erfolgte vor allem aus den Staaten des ehemaligen Jugoslawien, hier fand ein Anstieg von 12 000 auf 24 000 Personen statt. Da die Länder des ehemaligen Jugoslawien seit 1992 keine traditionellen Rekrutierungsländer für Arbeitskräfte mehr sind, ist dieser Zuwanderungstrend gebrochen. Die Zunahme ist jedoch weiterhin im Gang über den Familiennachzug und den Geburtenzuwachs.

Eine deutliche Zunahme gab es seit 1990 auch aus Portugal, von 2900 auf 3700 Personen, während sich die italienischen Staatsangehörigen von 9500 auf 7800 und die spanischen von 4000 auf 2400 verringerten.

Der Anteil der Erwerbstätigen mit Jahresaufenthalts- und Niederlassungsbewilligung (B- und C-Bewilligung) stieg in dieser Zeit von 21 000 auf 25 000. Die Saisonierzahl ging markant von 5500 auf 1200 zurück, weil die Kontingente aufgrund der verschlechterten Wirtschaftslage gekürzt wurden und zudem nicht voll ausgeschöpft werden. Neuerdings ist jedoch wegen der Verbesserung der Konjunktur wieder ein leichter Anstieg ausländischer Beschäftigter festzustellen.

Die wichtigsten völker-, bundes- und kantonsrechtlichen Grundlagen

Völkerrecht

- Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK; SR⁷ 0.101)
- Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention, SR 0.142.30)

Bundesrecht

- Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG; SR 142.20)
- Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 1. März 1949 (SR 142.201)
- Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6. Oktober 1986 (BVO; SR 823.21)
- Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)
- Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 13. September 2000 (VIntA; SR 142.205)

Kantonales Recht

- Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt sowie über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 1. Dezember 1948 (SRL⁸ Nr. 5)
- Verordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer und zum Asylgesetz vom 12. Dezember 2000 (SRL Nr. 7)
- Verordnung über die Förderangebote der Volksschule vom 21. Dezember 1999 (SRL Nr. 406)

⁷ Systematische Sammlung des Bundesrechts

⁸ Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern

Leistungsauftrag der Koordinationsstelle für Ausländerfragen und Integrationspolitik des Kantons Luzern

Das Wirtschaftsdepartement hat der Koordinationsstelle folgenden Leistungsauftrag erteilt.

Der Leiter oder die Leiterin der Koordinationsstelle für Ausländerfragen und Integrationspolitik erfüllt folgende Aufgaben:

- Förderung der Kommunikation und Vernetzung zwischen allen in der Ausländer- und Integrationspolitik tätigen Institutionen/Einzelpersonen,
- Koordination der Projekte und Angebote, inklusive Erfolgsevaluation und Weiterentwicklung zusammen mit den Beteiligten,
- Beratung der kantonalen Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik, der Regierung, der Dienststellen der kantonalen Verwaltung und der Gemeinden,
- Verbindungs- und Kontaktstelle zu Bund, Kantonen und Städten,
- Organisation von Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen zur Integrationsthematik,
- aktive Öffentlichkeitsarbeit,
- Aufbau und Betreuung einer Informations- und Dokumentationsstelle (Adressverzeichnisse, Studien, Bestandesaufnahmen usw.) zur Unterstützung des Know-how-Transfers,
- Führen des Sekretariats für die kantonale Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik.