Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Wege zu einer besseren Kommunikation

Kooperation mit Netzwerken von Zugewanderten

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Materialien zur Migrationspolitik

© 2009 Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM

Auftraggeber
Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Bundesamt für Gesundheit BAG
Bundesamt für Migration BFM

Autorinnen
Joëlle Moret, Janine Dahinden
in Zusammenarbeit mit Jean-Christophe Loubier, Véronique Meffre und Dominik Weber
Maison d'analyse des processus sociaux – MAPS, Universität Neuenburg

Titelbild
© BFM, Michael Sieber

Gestaltung und Druck
W. Gassmann AG, Biel

Vertrieb
BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.922.D

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Quellenweg 9
CH 3003 Bern-Wabern
Tel. 031 325 91 16
www.ekm.admin.ch

Wege zu einer besseren Kommunikation

Kooperation mit Netzwerken von Zugewanderten

Deutsche Kurzfassung.

Französische Publikation: Vers une meilleure communication. Coopération avec les réseaux de migrants. Art.-Nr. 420.922.F

Joëlle Moret, Janine Dahinden

September 2009

Materialien zur Migrationspolitik

Inhalt

VORWORT **5**

1 EINLEITUNG **6**

2 THEORETISCHE EINBETTUNG **7**
2.1 Migrantenvereine und ihre Zusammenarbeit mit dem Staat 7
2.2 Verbreitung von Informationen 7

3 GUTE BEISPIELE DER ZUSAMMENARBEIT **9**

4 AKTEURE UND KANÄLE DER INFORMATIONSVERMITTLUNG **12**
4.1 Informationskanäle: Gesundheitsbereich 12
4.2 Informationskanäle: Arbeits- oder Wohnungssuche 14
4.3 Informationskanäle: Finanzen, Behörden, Recht 14
4.4 Der Familien- und Freundeskreis: eine Hauptinformationsquelle 14
4.5 Medien und Internet: eine differenzierte Nutzung 15
4.6 Fachpersonen: die unterschätzte Bedeutung von Ärztinnen, Apothekern und Anwältinnen 15
4.7 Migrantenvereine: von ethnischen Gruppierungen zu thematischen Netzwerken 16
4.8 Schlüsselpersonen und Migranten in Schweizer Institutionen: Öffnung der Institutionen 16
4.9 Akteure mit mannigfaltigen Funktionen 17

5 SCHLUSSFOLGERUNGEN **18**

6 LITERATUR **20**

Vorwort

An wen gelangen Sie, wenn Sie etwas beschäftigt? Wie informieren Sie sich, wenn Sie ein gesundheitliches Problem haben, eine Wohnung oder eine Arbeitsstelle suchen oder im Bereich von Finanzen und Versicherung eine Frage haben? Richtig, Sie wenden sich zunächst mal an Ihr direktes persönliches Umfeld, an Familienangehörige oder enge Freundinnen und Freunde. Oder Sie orientieren sich fürs Erste im Internet. Bei Gesundheitsfragen konsultieren Sie Ihren Hausarzt oder Sie holen sich in leichteren Fällen Informationen in einer Apotheke. Sie mögen sich auch in weiteren Ihnen zur Verfügung stehenden Medien wie Fernsehen, Radio oder Zeitung kundig machen. Erst in zweiter Linie werden Sie sich an eine spezialisierte Stelle wenden.

Diese Erkenntnis über das Informationsverhalten der Bevölkerung im Bereich alltäglich anfallender Fragen ist an sich banal. Aus der Sicht von Behörden zeigt sich jedoch, dass dies für die Verbreitung von Informationen eine besondere Herausforderung darstellt. Wie sollen sich Behörden an die Öffentlichkeit richten, damit sicher gestellt ist, dass die Informationen, die sie weitergeben wollen, die anvisierten Zielgruppen auch erreichen? Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, das Bundesamt für Migration BFM sowie das Bundesamt für Gesundheit BAG haben sich diese Frage insbesondere im Hinblick auf die Migrationsbevölkerung gestellt.

Im Vordergrund der in Auftrag gegebenen Studie an die Universität Neuenburg stand zunächst das Anliegen, wie eine verbesserte Zusammenarbeit der Behörden mit Organisationen von Migrantinnen und Migranten aussehen könnte. Verschiedene Modelle der Kooperation können dabei in Betracht gezogen werden. Die Studie verweist auf gute Beispiele aus dem In- und Ausland.

Die Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen ist bestimmt eine der Möglichkeiten, an spezifische Gruppen aus der Migrationsbevölkerung zu gelangen. Allerdings ist nur ein Teil der Zugewanderten in Vereinen organisiert, und auch über Schlüsselpersonen und spezialisierte Dienste, mit welchen im Integrationsbereich häufig gearbeitet wird, können nur gewisse weitere Personenkreise erreicht werden. Zudem zeigen Erfahrungen von Organisationen von Zugewanderten, dass sie zwar gerne angegangen werden, um ihre Mitglieder mit Informationen von Behörden zu versorgen, dass ihre Dienstleistung im Gegenzug jedoch oft zuwenig anerkannt bzw. nicht honoriert wird. Obwohl vordergründig partnerschaftlich angelegt, erweisen sich solche Kooperationen häufig als eindimensional.

Die quantitative Befragung von Albanisch-Sprechenden und von Türkinnen und Türken über deren Informationskanäle zeigte ausserdem deutlich, dass Organisationen von Migrantinnen und Migranten sowie Interessenvereinigungen für die Vermittlung von Information zwar eine Rolle spielen, jedoch nicht den hohen Stellenwert haben, den man annehmen könnte. Wichtige Informationsquellen sind die eingangs erwähnten persönlichen Netzwerke im Familien- und Freundeskreis, Fachpersonen wie Apotheker, Hausärztinnen oder Anwälte sowie Internet und weitere Medien. Die Befragung der Kontrollgruppe von Schweizerinnen und Schweizern zeigte dabei Überraschendes: Einheimische und Zugewanderte unterscheiden sich in ihrem Informationsverhalten nur minimal!

Diese Erkenntnis ist aus integrationspolitischer Sicht höchst erfreulich. Sie belegt, dass sich Zugewanderte genauso wie Schweizerinnen und Schweizer verhalten. Entgegen der ursprünglichen Vermutung, dass für die Migrationsbevölkerung ganz spezifische Informationskanäle geschaffen werden müssten, führen uns die Resultate der Studie zur Schlussfolgerung, dass für die Verbreitung von Informationen an Migrantinnen und Migranten ebenso differenziert vorgegangen werden muss wie für die Mehrheit der Bevölkerung.

Es gilt daher, in Zukunft nicht nur partnerschaftliche Kooperationen mit Organisationen von Zugewanderten einzugehen, sondern auch die bisher unterschätzten persönlichen Netzwerke einzubeziehen und die bislang wenig beachtete Rolle von Fachpersonen in die Ausgestaltung einer für alle Bevölkerungsteile adäquaten Informationspolitik zu berücksichtigen.

Francis Matthey
Präsident der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen

1 Einleitung

Politische Massnahmen lassen sich nicht ohne eine Einbindung der betreffenden Bevölkerungsgruppe umsetzen. Ein solcher Einbezug gestaltet sich indes zuweilen schwierig. Gewisse Migrantengruppen sind besonders schwer zu erreichen. Es ist deshalb umso wichtiger, gerade zu ihnen Brücken zu bauen. Die vorliegende Studie fragt, wie verschiedene Migrantennetzwerke die Kommunikation zwischen Behörden und Migrationsbevölkerung verbessern können und auf welche Art und Weise sie zu soliden, zuverlässigen und leistungsstarken Kooperationspartnern werden. Im Fokus der Studie stehen die Integrations- und Gesundheitspolitik. Die Ergebnisse lassen sich aber auch auf andere Bereiche übertragen (Bildung, Arbeitsmarkt etc.). Drei zentrale Fragen leiteten die Untersuchung:

1. Welche Kooperationsformen mit Migrantennetzwerken lassen sich in der Gesundheits- und Integrationsförderung vorstellen?

2. Welche Informationskanäle sind für die Migrationsbevölkerung am wichtigsten? Welche Quellen werden für welche Informationen von welchen Bevölkerungsgruppen genutzt?

3. Wie sollten die Behörden die Zusammenarbeit mit Migrantennetzwerken und wichtigen Informationskanälen gestalten? Welche Spannungen und Herausforderungen könnten sich daraus ergeben?

Die Migrationsbevölkerung charakterisiert sich mehr und mehr durch «Super-Diversität» (Vertovec 2007), dies im Hinblick auf Herkunft, Sprache und Religion, aber auch was die Migrationsgeneration, das sozioökonomische Profil oder den Aufenthaltsstatus betrifft. Damit die Integrations- oder Gesundheitsförderung der Heterogenität dieser Bevölkerung gerecht werden kann, müssen jeweils die geeigneten Kommunikationswege gewählt werden. Die Studie listet eine grosse Palette von Akteuren und Informationskanälen auf, welche die Kommunikation zwischen staatlichen Instanzen und Migrationsbevölkerung verbessern können. Zudem werden die Herausforderungen dargestellt, die sich daraus ergeben.

Die Forschung besteht aus zwei Teilen: Der erste beschreibt anhand von Fallstudien verschiedene «gute Beispiele» der Zusammenarbeit zwischen lokalen Behörden und Migrationsbevölkerung. Der zweite Teil behandelt die Verbreitung von Informationen aus der Sicht der Bevölkerung (speziell der Migrantinnen und Migranten). Den Hauptergebnissen der beiden Teilstudien wird eine theoretische Einbettung vorangestellt. Die Untersuchung wurde von der Universität Neuenburg (Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM und Maison d'analyse des processus sociaux MAPS) durchgeführt und von der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM), dem Bundesamt für Migration (BFM) und dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) in Auftrag gegeben.

2 Theoretische Einbettung

2.1 Migrantenvereine und ihre Zusammenarbeit mit dem Staat

Spricht man von Netzwerken von Migrantinnen und Migranten, so denkt man in erster Linie an die zahlreichen Eigenorganisationen unterschiedlichster Natur, die von ihnen ins Leben gerufen werden. Allerdings formieren Einwanderer nicht nur ethnische, nationale oder religiöse Vereinigungen, sie gehen auch Beziehungen mit lokalen Institutionen oder mit Einheimischen ein. Dennoch beschränkt man sich in der Fachliteratur häufig auf die Diskussion der klassischen Migrantenorganisationen. Unbestritten scheint, dass Eigenorganisationen von Migranten wichtige ***zivilgesellschaftliche Akteure*** darstellen. Studien wiesen nach, dass Freiwilligenorganisationen von Zugewanderten soziales Vertrauen produzieren, das sich in politisches Vertrauen wandeln und zu einer höheren politischen Partizipation führen kann (Fennema und Tillie 1999). Darüber hinaus ermöglichen Migrantenorganisationen Formen kollektiven Handelns (Schrover und Vermeulen 2005). Sie haben mitunter eine soziale Dienstleistungsfunktion für ihre Mitglieder; zudem können sie als Sprachrohr fungieren, um ihre kollektiven Interessen direkt bei staatlichen Stellen oder politischen Entscheidungsträgern zu vertreten (Dahinden und Moret 2008). Aus Sicht des Staates sind solche Organisationen ebenfalls sehr dienlich: Sie erlauben ihm, sich an einen einzigen Ansprechpartner zu wenden – an den Verein oder den Vorstand –, der die Gemeinschaft repräsentiert.

Gleichwohl wurde eine Reihe von problematischen Aspekten belegt, die sich aus der Zusammenarbeit von staatlichen Organen und solchen Organisationen und ihren Anführern – «community leaders» – ergeben können. Ein grosser Teil der Herausforderungen betrifft die Frage der Repräsentativität, was man mit «ethnischer Stellvertreterpolitik» bezeichnen könnte: Verwaltungen und andere Stellen fokussieren in ihrer Zusammenarbeit mit Migrantenvereinen häufig auf die grösseren und formalisierten Gemeinschaften, die zudem meist entlang von ethno-nationalen Linien definiert sind. Diese Praxis kann aber ein verzerrtes Bild erzeugen. Es existieren zum einen kleine Vereine, oft kaum sichtbar, die jedoch die am meisten verbreitete Form von Migrantenorganisationen darstellen. Zum anderen engagieren sich nicht alle Migranten in formalisierten Strukturen: Man weiss beispielsweise, dass sich Frauen häufiger in informellen Gruppen engagieren und dass weniger Gebildete sowie Mitglieder der zweiten oder der dritten Generation in solchen Vereinen nur vereinzelt anzutreffen sind (Vermeulen 2006; Weiss und Thränhardt 2005). Damit stellt sich natürlich die Frage, «wen» denn die Repräsentanten der Vereine und «communities» überhaupt vertreten, für welche Mitglieder oder Netzwerke sie Sprachrohr sind. Es besteht das Risiko, dass immer die gleichen, gut etablierten Personen Gehör finden und politisches «Agendasetting» betreiben, indem sie über ihre eigenen Probleme informieren, nicht unbedingt über diejenigen der Gruppe, welche sie eigentlich vertreten (Vertovec 1999).

Diese Haltung der politischen Stakeholder, oft geteilt von den Migrantinnen und Migranten selbst, kann in Anlehnung an Brubaker (Brubaker 2004) als «groupist thinking» bezeichnet werden: Migranten werden in klar definierte, homogene Kategorien eingeteilt, die sich an der ethnischen oder nationalen Herkunft orientieren. Die Herkunft («die Türken», «die Kosovarinnen») hat somit mehr Bedeutung als alle anderen Charakteristika, wie Geschlecht, Alter oder sozialer Status. Diesen Ansätzen wohnt implizit die Idee inne, dass sich die (pluralen) Identitäten des Menschen auf eine einzige reduzieren liessen – was Sen (2006) als «solidarist approach to human identity» bezeichnete. Eine solche Vereinfachung erfüllt gewisse Ziele, ist aber grundsätzlich problematisch.

2.2 Verbreitung von Informationen

Die Studie untersucht die Informationsstrategien von Migrantinnen und Migranten. Wie sich Informationen verbreiten, ist Gegenstand theoretischer Überlegungen in unterschiedlichen Fachbereichen.

Die so genannte ***klassische Netzwerkanalyse***, wie sie beispielsweise von Granovetter (1973) oder Burt (1982, 1992) vertreten wird, hat wichtige Erkenntnisse zur Informationsdiffusion hervor gebracht. In Netzwerken, die sich durch eine hohe Dichte und «starke» (emotionale, intime, reziproke) Beziehungen charakterisieren, interagieren die Mitglieder sehr intensiv, aber gleichzeitig kapseln sie sich von der Aussenwelt ab. Sie sind also schwerer zu erreichen. Bei «schwachen» Beziehungen hingegen lassen sich Verbindungen zur Aussenwelt leichter herstellen, sie bilden Brücken zwischen

verschiedenen Teilnetzwerken. So sichert ein dichter, eng geknüpfter Kreis den Beteiligten zwar sämtliche Formen von Unterstützung, Reziprozität und Solidarität. Der Zugriff auf Informationen ist hingegen in einem aus schwachen Beziehungen oder Brückenbeziehungen bestehenden Netz leichter als in einem dichten, aber in isolierte Segmente zerfallenden Netz. Dass sich Akteure in einer Position befinden, in der sie als Brücken mehrere Cluster, d.h. kohäsive Teilgruppen, miteinander verbinden, macht sie besonders wichtig für die Informationsvermittlung.

Es zeigt sich auch, dass nicht bloss die Anzahl der Beziehungen einer Person für den Zugang zu Informationen von Bedeutung ist, sondern auch die Vielfalt der Beziehungen. Allerdings wurde den sozialen Netzwerkanalysen vorgeworfen, kulturelle Aspekte bei der Informationsverbreitung vernachlässigt zu haben (Emirbayer und Goodwin 1994; Mizruchi 1994). Es geht nicht nur um die Frage, welche Informationskanäle die effizientesten sind, sondern auch darum, welchen Personen man bei sensiblen Fragen – Integration und Gesundheit gehören dazu – Glauben und Vertrauen entgegen bringt. Verschiedene neuere Studien weisen darauf hin, dass sich in einer Migrationssituation die Frage des Vertrauens unter Umständen anders stellt und starke Beziehungen bei der Informationsdiffusion eine wichtigere Rolle spielen als bisher angenommen (Dahinden 2005).

Ein zweiter theoretischer Ansatz stammt aus dem Bereich der Gesundheitsförderung: Dieser hebt hervor, dass Informationsübermittlung, resp. die Rezeption von Informationen, immer auch mit einer «health literacy» in Verbindung steht, also den ***Gesundheitskompetenzen.*** Persönliche Kompetenzen, die soziale Einbettung und insbesondere das Bildungskapital wie auch die sozialökonomische Situation zählen als wichtige Einflussfaktoren. Personen mit einer geringen Gesundheitskompetenz haben beispielsweise Mühe, mündliche und schriftliche Informationen von Gesundheitsspezialisten zu verstehen und nach deren Empfehlungen zu handeln. In diesem Sinne ist die Frage nach der Informationsdiffusion nicht nur migrationsspezifisch, sondern sie muss im Zusammenhang mit den generellen sozio-ökonomischen und bildungsbezogenen Ungleichheiten gesehen werden (Health Care Communication Laboratory 2005).

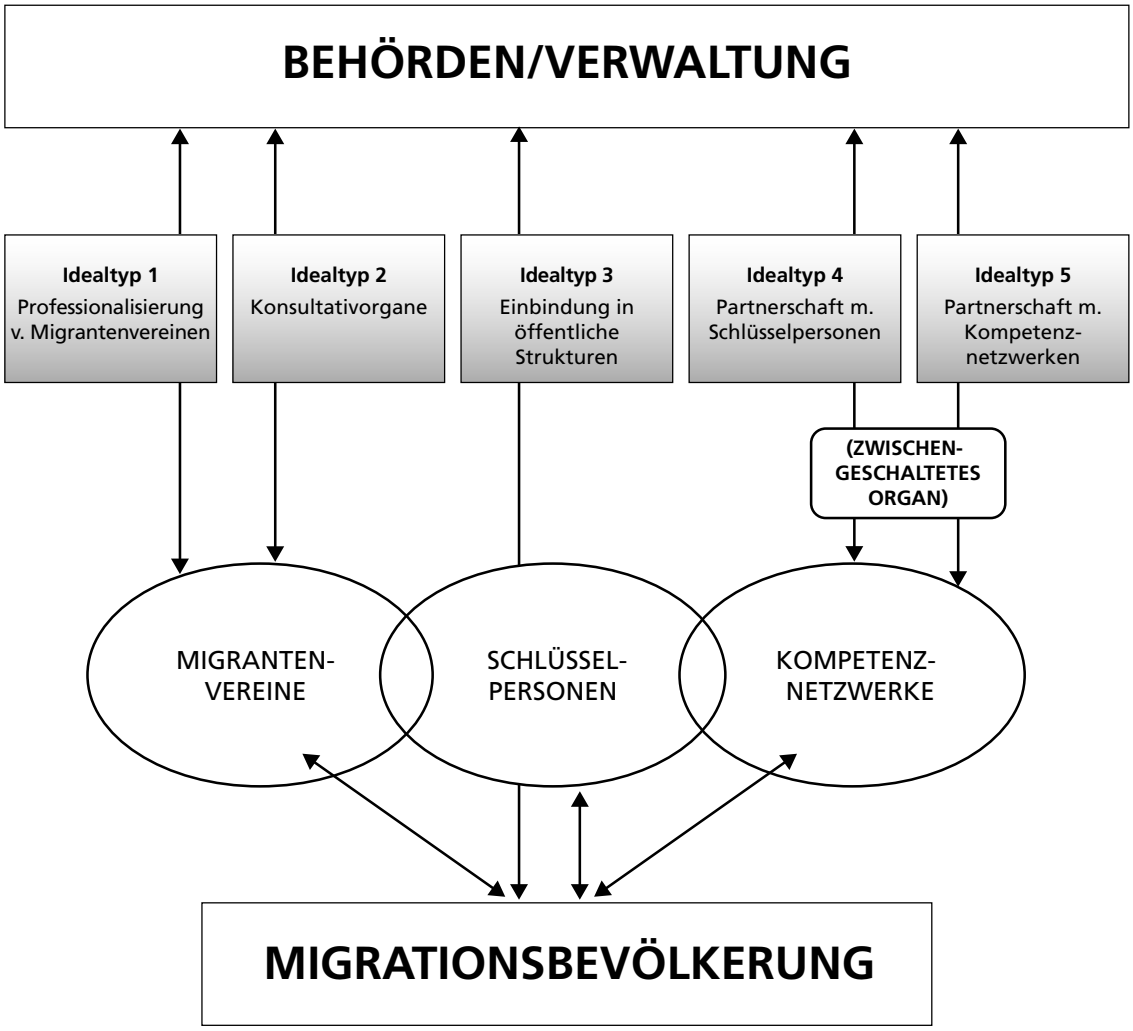
Schliesslich stellt sich die Frage nach der optimalen Informationsverbreitung bei jeder staatlich initiierten Informations- oder Aufklärungskampagne. Ein Erfolg versprechender Ansatz ist dabei jener des ***«Social Marketing»***. Er bezieht die Sicht der Betroffenen auf das Problem mit ein und legt sich nicht auf vorgefertigte Konzepte fest (Kline Weinrauch 1999). Man interessiert sich dabei für jene Informationskanäle, die im Hinblick auf spezifische Informationen für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen besonders relevant sind.

Die Studie stützt sich auf die dargestellten theoretischen Ansätze.

3 Gute Beispiele der Zusammenarbeit

In einem ersten Teil der Untersuchung wurden «gute Beispiele» in der Zusammenarbeit von Behörden und Migrantennetzwerken analysiert und auf ihre Potenziale und Herausforderungen hin geprüft. Vier Fallstudien wurden in der Schweiz und im Ausland durchgeführt: Birmingham (Grossbritannien), Nordrhein-Westfalen (Deutschland), Lausanne und St.Gallen. An jedem Ort wurden sechs bis acht persönliche Interviews mit Fachleuten (Vertreter der lokalen Behörden, im Bereich der Integration oder Gesundheit tätige NGO, Migrationsnetzwerke, usw.) geführt. Aufgrund der konkreten Erfahrungen mit verschiedenen Partnerschaftsmodellen wurde eine Typologie der Kooperationsformen zwischen öffentlichen Strukturen und der Migrationsbevölkerung erstellt (Grafik 1).

Die Partnerschaften entsprechen den verschiedenen Netzwerktypen von Migranten. Diese wiederum setzen sich aus individuellen oder kollektiven Akteuren zusammen, deren Engagement darauf abzielt, die Situation einer Bevölkerungsgruppe, speziell diejenige von Migrantinnen und Migranten, zu verbessern. Was diese



Grafik 1: Kooperationsformen zwischen Behörden und Migrationsbevölkerung

Personen und Netzwerke auszeichnet, sind einerseits privilegierte Kontakte zu lokalen Institutionen, andererseits eine grosse Glaubwürdigkeit bei den Migrantengruppen. Darauf stützt sich ihre Legitimität.

Typ 1: Kooperation mit Migrantenvereinen – Qualifizierung und Professionalisierung

Bei diesem «guten Beispiel» arbeiten die Behörden direkt mit Migrantenvereinen zusammen, allerdings ist die Kooperation an spezifische Modalitäten geknüpft. Die öffentlichen Instanzen einer Region oder Stadt setzen sich für eine aktive Qualifizierung und Professionalisierung der Migrantenorganisationen ein. Die Migrantenorganisationen sollen zu Leistungserbringern ***(«service providers»)*** im Bereich der Integration oder der öffentlichen Gesundheit gemacht werden. Denn es wird davon ausgegangen, dass sie Kontakte zu schwer erreichbaren Bevölkerungsgruppen haben, was sie zu idealen Partnern macht. Rechts- oder Sozialberatung, Sprachkurse, Sensibilisierung von Eltern für Bildungsfragen, Sensibilisierung im Bereich der Gesundheitsförderung sind konkrete Dienste, die von Migrantenorganisationen angeboten werden. Sie werden dabei durch gezieltes ***«capacity building»*** gefördert: Dieses zielt zunächst auf die Stärkung von inhaltlichen Kompetenzen, wird aber auch auf die Leitung und Entwicklung der Organisation ausgedehnt (Fundraising, institutionelle Netzwerkeinbindung, Kommunikationsstrategien etc.). Das deutsche Bundesland Nordrhein-Westfalen verfolgt beispielsweise eine solche Politik (Jungk 2005).

Eine finanzielle Unterstützung ist unabdingbar, wenn Migrantenvereine einen regelmässigen, stabilen und langfristigen Beitrag leisten sollen, sie erwerben und verkörpern Kompetenzen und wertvolle Erfahrungen. Damit lässt sich auch eine Instrumentalisierung der Aktivitäten von Migrantenvereinen vermeiden. Die Organisationen vollziehen schliesslich einen Statuswechsel von zivilgesellschaftlichen Akteuren zu Dienstleistungserbringern.

Typ 2: Einbindung von Migrantinnen und Migranten in Gremien und Konsultativorgane

Die Einbindung von Migrantinnen und Migranten in verschiedene Konsultativorgane oder die Schaffung von solchen Organen sind formelle und effiziente Mittel, um eine Zusammenarbeit zwischen lokalen Behörden und der Migrationsbevölkerung zu garantieren. Meist gründen solche Strukturen auf der ethnischen oder nationalen Herkunft ihrer Mitglieder.

Zwei Formen müssen unterschieden werden. Die erste besteht aus Kommissionen mit klar politischem Charakter, z.B. ausserparlamentarische Kommissionen: Hier werden Vertreterinnen und Vertreter der ausländischen Bevölkerung (und in bestimmten Fällen lokale, politische und administrative Akteure) einbezogen. Die Städte Lausanne und Birmingham hatten früher solche Konsultativorgane.

Die zweite Form ist assoziativ und kennzeichnet sich durch einen Zusammenschluss von Migrantenorganisationen. Dieser wird legitimer Gesprächpartner, der die Migrationsbevölkerung gegenüber Behörden repräsentiert. Solche Verbände können in bestimmten Fällen auch spezifische Dienstleistungen vorschlagen, etwa wenn sie Projekte spezifisch für Migranten ausarbeiten und finanzieren lassen. Das Forum pour les étrangers et étrangères de Lausanne (FEEL) und der Dachverband Stimme-sg in St.Gallen sind zwei Beispiele solcher Dachorganisationen in der Schweiz.

Die Konsultativstrukturen ermöglichen es, Personen politisch einzubinden, die meist nur über begrenzte politische Rechte verfügen. Zudem geben sie sozial benachteiligten Gruppen und jenen, die in offiziellen Strukturen kaum vertreten sind, eine Stimme. Sie dürfen dabei allerdings weder die Einbindung von Migranten in Strukturen und übliche Entscheidungsprozesse behindern, noch die begrenzten politischen Rechte rechtfertigen (passives und aktives Wahlrecht).

Typ 3: Direkte Einbindung von Migranten und deren Netzwerken in öffentliche Strukturen

Dieser Typ zeichnet sich dadurch aus, dass die (ethnische) Diversität und Komplexität der lokalen Bevölkerung in den öffentlichen Strukturen abgebildet werden sollen. Es handelt sich hierbei nicht um eine Zusammenarbeit mit Netzwerken von Migranten oder um die Schaffung von Parallelstrukturen. Vielmehr werden Migranten direkt in Verwaltungen, staatliche Institutionen sowie in Projekte und Programme, die von der öffentlichen Hand finanziert werden, eingebunden.

Ziel ist die Öffnung der Institutionen, was zwei Dimensionen beinhaltet. Eine Öffnung muss einerseits gegenüber aussen geschehen, indem die verschiedenen öffentlichen Leistungen der Migrationsbevölkerung zugänglich gemacht werden. Aber ebenso ist eine Öffnung nach innen notwendig, indem die Zusammensetzung des Personals in den Verwaltungsstrukturen der Diversität in der Bevölkerung entspricht (Thomas und Ely 1996; Wüest-Rudin 2005). Die Grundidee ist hierbei folgende: Wenn Migrantinnen und Migranten in öffentlichen Strukturen vertreten sind, erleichtert dies anderen den Zugang zu diesen öffentlichen Bereichen. Ein grundlegendes Mittel ist ein umfassendes ***«diversity main-***

streaming», das darauf abzielt, sozialen Ungleichheiten auf jeder gesellschaftlichen Ebene entgegen zu wirken.

Typ 4: Kooperation mit thematisch orientierten Netzwerken

Bei diesem Typ stehen Netzwerke im Fokus, die sich aufgrund gemeinsamer Interessen und Kompetenzen ihrer Mitglieder mit dem Ziel bilden, marginalisierten Personengruppen eine Stimme zu geben und Diskussionsraum zu schaffen. Es geht bei diesem Typ letztlich um Formen von aktiver, partizipativer «Citoyenneté». Solche Netzwerke bieten betroffenen Migranten (und auch Nicht-Migranten) direkt die Möglichkeit, ihre spezifischen Probleme zu diskutieren und entsprechende Lösungen zu finden (Stärkung horizontaler Verbindungen). Diese Netze leiten aber auch Anliegen und Vorschläge seitens der Betroffenen an die entsprechenden Entscheidungsgremien weiter (Stärkung vertikaler Verbindungen). Zentral ist, dass wir es hier nicht mit einer «ethnischen», sondern mit einer thematisch orientierten und interessengebundenen Repräsentation zu tun haben. Im Vordergrund stehen gemeinsame Anliegen, Interessen oder Probleme und nicht die ethno-nationale Zugehörigkeit. Deswegen sind solche Netzwerke als Kooperationspartner für die öffentliche Hand von hohem Wert.

Solche Netzwerke agieren oft auf lokaler Ebene, haben meistens politische Ziele oder sind auf Dienstleistung ausgerichtet. Im ersten Fall stellen sie eine Verbindung zwischen Migrationsbevölkerung und Behörden dar, um spezifischen Forderungen Geltung zu verschaffen. Im zweiten Fall stellen sie den Migranten spezifische Kompetenzen zur Verfügung.

Wenn die Kompetenzen der Netzwerke gestärkt werden, fördert dies ihre Autonomie. Dies ermöglicht es ihnen, sich als glaubwürdige und legitime Partner – unter anderem als politische – gegenüber den Behörden zu positionieren.

Solche Partnerschaften sind vor allem in Birmingham anzutreffen; hier wurden Netzwerke von privaten, vom Staat unabhängigen Organismen, vor allem Stiftungen, unterstützt (finanziell und durch Kompetenzstärkung).

Diese Netzwerke werden demnach nicht von staatlichen Behörden, die eine Partnerschaft mit einer klar identifizierbaren Migrationsbevölkerung suchen, initiiert, sondern von Personen oder Gruppen, die der Migrationsbevölkerung angehören («bottom up»-Ansatz). Die staatlichen und administrativen Akteure spielen dennoch eine Rolle, insbesondere indem sie Bedingungen schaffen, die die Bildung solcher Netzwerke fördern. Aber vor allem geht es darum, diesen Netzwerken zu ermöglichen, ihre Ziele zu verfolgen und ihren politischen Einfluss in bestimmten Entscheidungsbereichen geltend zu machen.

Typ 5: Zusammenarbeit mit Schlüsselpersonen und Multiplikatoren

Als Schlüsselpersonen gelten Frauen oder Männer mit einem Migrationshintergrund, die zudem über spezifische fachliche Kompetenzen verfügen. Eine Zusammenarbeit mit diesen Personen eröffnet öffentlichen Instanzen zahlreiche Möglichkeiten, spezifische Gruppen der Migrationsbevölkerung zu erreichen. Schlüsselpersonen haben gleichzeitig einen privilegierten Zugang zu einem lokalen (schweizerischen) institutionellen Netzwerk wie auch zu bestimmten, teils schwierig erreichbaren Personen der Migrationsbevölkerung. Sie können ihre spezifischen Kompetenzen anderen Migrantinnen und Migranten – der häufig gleichen sprachlichen, ethnischen oder nationalen Herkunft – im Rahmen von konkreten Projekten und Programmen zur Verfügung stellen. Sie nehmen verschiedene Rollen ein, sei es im Sinne einer Mediation, einer interkulturellen Vermittlung oder einer Übersetzung. Manchmal übernehmen sie auch Mentoringaufgaben. Umgekehrt können sie die Behörden mit wichtigem Wissen und Informationen aus «ihren» Migrantengruppen versorgen und spezifische Expertisen für diese erstellen.

Die Erwartungen an Schlüsselpersonen sind im Allgemeinen sehr hoch, aber ihr Beitrag bekommt nicht immer die Anerkennung, die er verdient. Zudem wird ihr tatsächliches Potenzial nicht immer ausgeschöpft. Diese Personen werden zum Beispiel auf punktuelle Leistungserbringungen im Rahmen von Aktionen oder Projekten beschränkt, die von anderen konzipiert und geleitet werden. Würden sie besser und von Beginn weg in Projekte und Netzwerke eingebunden, könnten sie ihre Kompetenzen besser einbringen und würden schliesslich wohl auch mehr Anerkennung erhalten.

4 Akteure und Kanäle der Informationsvermittlung

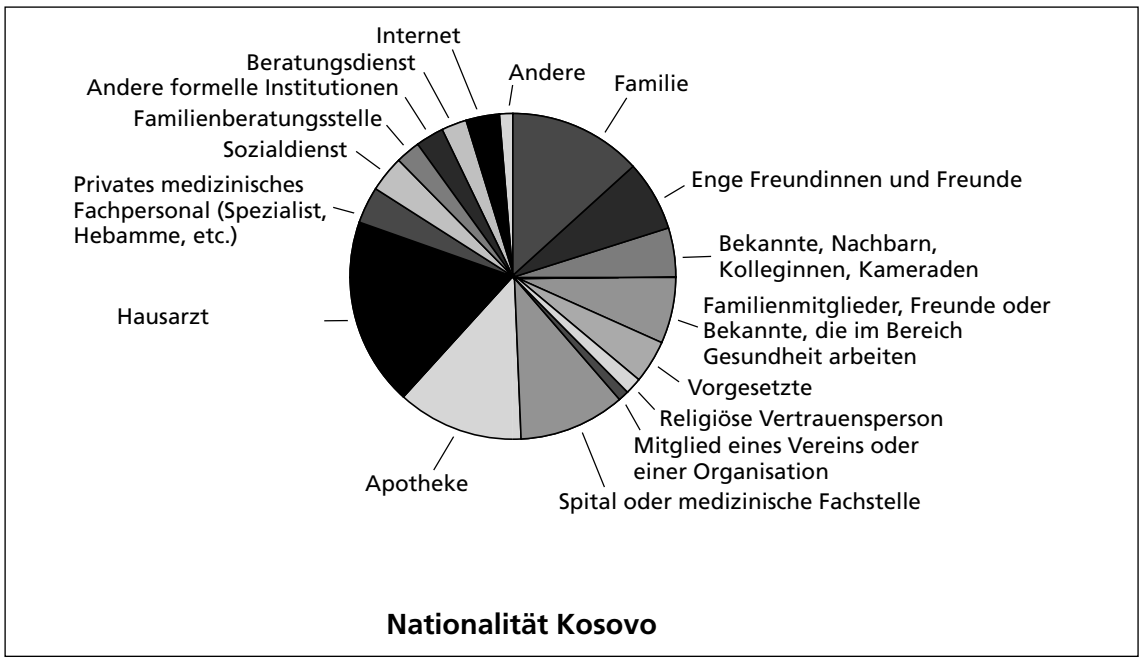
Während sich der erste Teil der Studie auf die Perspektive der staatlichen und administrativen Instanzen konzentrierte, behandelte der zweite Teil die Informationsverbreitung aus der Sicht von Einwanderern der ersten Generation. Hier sollten die wichtigsten Informationskanäle und -strategien spezifischer Migrantengruppen ermittelt werden, insbesondere im Gesundheits- und Integrationsbereich. Eine standardisierte telefonische Umfrage mit 900 Personen wurde durchgeführt: 300 Migrantinnen und Migranten der ersten Generation aus der Türkei (einschliesslich Kurdinnen und Kurden), 300 albanischsprachige Migranten (vorwiegend aus dem Kosovo) sowie 300 Schweizerinnen und Schweizer ohne Migrationshintergrund (Kontrollgruppe). Die gewonnenen Erkenntnisse wurden durch Diskussionen mit drei Fokusgruppen ergänzt, an denen Fachleute sowie Schlüsselpersonen der befragten Migrantengruppen teilnahmen.

Neben den seitens der Befragten mobilisierten Informationsquellen interessierte sich die Umfrage auch für die allgemeine Mediennutzung sowie für die Zusammensetzung des nahen sozialen Netzwerkes der Befragten (d.h. für die Personen, die bei wichtigen Ereignissen konsultiert werden).

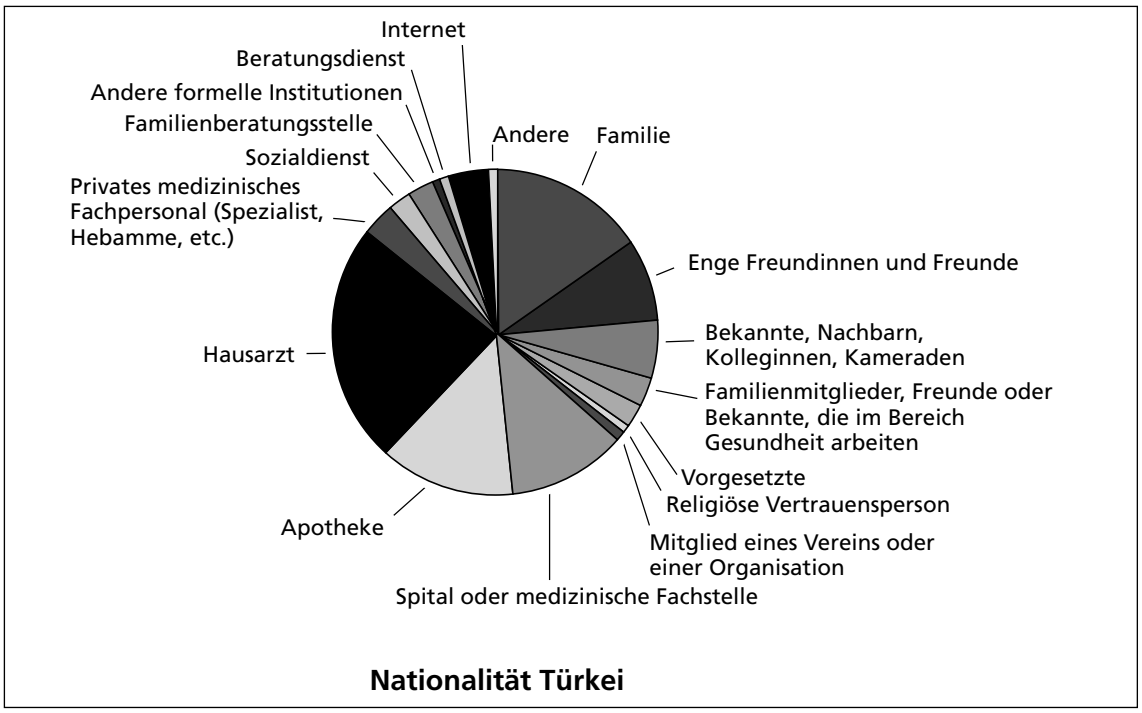
Die Interviewten wurden konkret gefragt, welche Informationsquellen sie mobilisieren, wenn sich ihnen Probleme im Bereich der Integration und Gesundheit stellen. Die Ergebnisse zeigen, dass sie je nach Problembereich unterschiedliche Personen oder Institutionen aufsuchen. Im folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse präsentiert, weiterführende Details sind dem umfassenden Forschungsbericht zu entnehmen.

4.1 Informationskanäle: Gesundheitsbereich

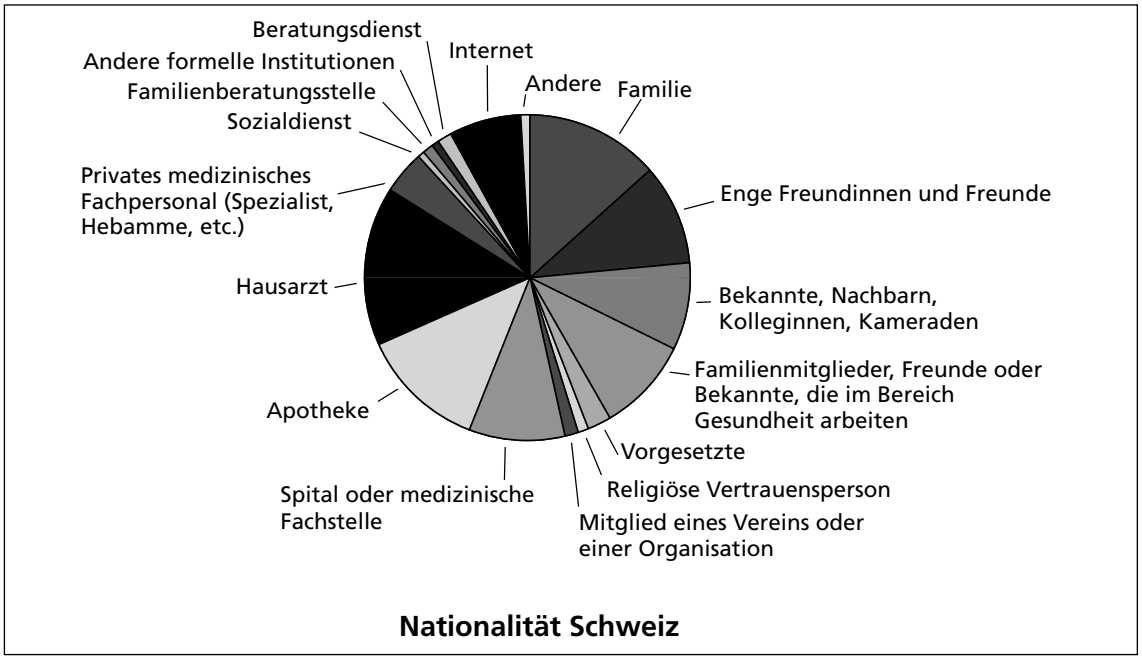
Betrachtet man den Gesundheitsbereich, so zeigen die Grafiken 2-4, dass die türkischen, kosovarischen und Schweizer Befragten sich nicht darin unterscheiden, welche Informationsquelle sie im Falle eines medizinischen



Grafik 2: Informationsquellen der kosovarischen Befragten im Bereich Gesundheit
Anmerkung: Folgende Frage wurde gestellt: «Im Laufe der letzten Jahre haben Sie bestimmt einmal ein gesundheitliches Problem gehabt (sei dies ein unbedeutendes oder ein ernstes Problem). An wen haben Sie sich in dieser Situation gewandt, um zu erfahren, was sie tun sollen?»



Grafik 3: Informationsquellen der türkischen Befragten im Bereich Gesundheit



Grafik 4: Informationsquellen der Schweizer Befragten im Bereich Gesundheit

Problems (sei es schwerwiegend oder leicht) nutzen. Der ***Hausarzt*** oder die ***Hausärztin*** ist für alle die erste Ansprechperson. ***Familienmitglieder*** werden in allen drei Gruppen beim Thema Gesundheit als zweite Ansprechpartner genannt. ***Apotheken*** (und in geringem Mass Krankenhäuser und medizinische Bereitschaftsdienste) stellen eine häufig genannte Informationsquelle dar, vor allem bei Frauen und Jüngeren.

Andere Informationsquellen, sei es institutioneller Art oder aus dem persönlichen Umfeld, leisten seltener ihren Beitrag: ***im Bereich Gesundheit tätige Familienmitglieder, Freunde oder Bekannte*** und ***Vorgesetzte*** oder ***soziale Dienste.***

4.2 Informationskanäle: Arbeits- oder Wohnungssuche

Bei der Arbeits- oder Wohnungssuche nutzen die kosovarischen, türkischen und Schweizer Befragten nicht unbedingt die gleichen Informationsquellen. Während erstere zunächst ***Familienmitglieder*** um Rat fragen, greifen Türken und Schweizer vor allem auf das ***Internet*** und die ***schweizerischen Medien*** zurück. Erst an zweiter Stelle werden von ihnen die ***Familie*** und das ***Freundschaftsnetzwerk*** kontaktiert. Man könnte sagen, dass die türkischen und schweizerischen Befragten ein breiteres Spektrum an Informationsquellen mobilisieren, denn sie nutzen häufiger das Internet oder lokale Medien, nicht nur ihr persönliches Netzwerk. Die Quellen der kosovarischen Befragten sind stärker eingeschränkt, womit sie auch weniger Zugang zu Informationen erhalten.

Den beschriebenen vier wichtigsten Informationsquellen schliessen sich Bekannte, Nachbarn oder Kolleginnen und Kollegen an, gefolgt von Vorgesetzten am Arbeitsplatz.

4.3 Informationskanäle: Finanzen, Behörden, Recht

Bei Problemen finanzieller und rechtlicher Art oder mit Behörden stellt die ***Familie*** erneut die erste Anlaufstelle dar. Dies gilt gleichermassen für alle befragten Gruppen. Auch ***enge Freunde*** sowie ***Bekannte***, also Nachbarn oder Kollegen, zählen für alle drei Gruppen (nur wenige Unterschiede) zu den wichtigen Ansprechpersonen. Insbesondere ***Menschen aus dem persönlichen Netzwerk*** (Familie, Freundeskreis oder Bekannte), ***die im finanziellen oder administrativen Bereich tätig*** sind, stellen eine bedeutende Gruppe dar. Wie beim Gesundheitsbereich werden sie häufig von den Befragten aus dem Kosovo und der Schweiz, weniger jedoch von den türkischen Befragten konsultiert.

Während alle Gruppen vorrangig ihr persönliches soziales Netzwerk konsultieren, stehen institutionelle Informationsquellen an zweiter Stelle, wobei sich die befragten Gruppen jedoch unterscheiden. Während die albanischsprachige Bevölkerung etwas häufiger ***private Anwälte*** konsultiert, vertrauen Schweizerinnen und Schweizer stärker auf das ***Internet***. Die türkische Bevölkerung wendet sich dagegen eher an ***soziale Einrichtungen***, was auch für die Schweizerinnen zutrifft. Im Übrigen suchen ***Frauen*** aller drei Gruppen bei finanziellen, rechtlichen oder administrativen Fragen häufiger soziale Einrichtungen auf als die befragten Männer.

Die Analyse der Informationsquellen zeigt auf, dass einigen Akteuren eine bedeutende Funktion als Informationskanal zufällt, während andere kaum von Bedeutung sind. Deshalb richtet sich das Augenmerk im Folgenden auf die wichtigsten Kanäle.

4.4 Der Familien- und Freundeskreis: eine Hauptinformationsquelle

Ergebnisse

Eines der markantesten Ergebnisse der Befragung ist, dass Familienmitglieder und nahe Freunde bei der Informationsdiffusion eine zentrale Rolle spielen. Diese «starken» Beziehungen (im Sinne von Granovetter, siehe theoretische Einbettung) werden vor allem bei eher persönlichen Angelegenheiten hinzugezogen (Gesundheitsprobleme, Probleme mit Behörden oder finanzieller Art), hingegen weniger häufig bei Problemen sachbezogener Natur (wie Arbeits- oder Wohnungssuche) – mit Ausnahme der kosovarischen Befragten. Zudem zeigte die Analyse der persönlichen Netzwerke der Befragten, dass in der Regel Personen der gleichen ethnischen oder nationalen Herkunft grösseres Vertrauen entgegen gebracht wird.

Bevor die sogenannten «schwachen» Beziehungen aktiviert werden (Bekannte, Nachbarn, Arbeitskollegen etc.) oder bevor man sich an Fachleute, Vereine und offizielle Instanzen wendet, suchen Migrantinnen und Migranten zunächst in ihrem engsten Kreise nach den gewünschten Auskünften. Allerdings ist dies keine Besonderheit unter der Migrationsbevölkerung, auch die befragten Schweizerinnen und Schweizer zeigen bei der Informationssuche eine Vorliebe für ihr nahes soziales Umfeld.

Die Ergebnisse dieser Studie (wie auch anderer vor ihr) verweisen auf neue Aspekte in der Netzwerkanalyse: Sie zeigen, dass für bestimmte Problembereiche «starke» Beziehungen bei der Mehrheit der Befragten jedweder Herkunft als wichtige Informationsquellen fungieren. In anderen Bereichen, wie bei der Suche einer Arbeitsstelle, sind es vor allem noch die am meisten marginalisierten Bevölkerungsgruppen, hier die Kosovaren, die auf «starke» Beziehungen setzen. Ihr Zugang zu weiter entfernten unterschiedlichen Informationsquellen scheint eingeschränkt zu sein.

Potenziale und Herausforderungen

Für die Arbeit der Behörden bedeutet dies, dass Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, die es erlauben, eine kleine Gruppe von Personen durch persönliche Kontaktaufnahme zu erreichen (wenn möglich informell). Damit sollte ein Multiplikatoreffekt erzeugt werden können: Informationen beispielsweise über Gesundheitsthemen werden anschliessend im nahen

Umfeld diskutiert und weiterverbreitet. Solche Netzwerke können nur im Rahmen konkreter Massnahmen erreicht werden, die eine Art «Mikrointervention» verfolgen, beispielsweise auf der Ebene von Quartieren. Es ist wichtig, die Menschen dort abzuholen, wo sie sind, zum Beispiel in Schulen, auf dem Arbeitsplatz oder auf Spielplätzen.

4.5 Medien und Internet: eine differenzierte Nutzung

Ergebnisse

Die befragten Migrantinnen und Migranten, aber auch die Schweizerinnen und Schweizer, weisen einen ausgeprägten Medienkonsum auf; dies betrifft klassische Medien (Fernsehen, Radio, Zeitungen) wie auch neue Kommunikationstechnologien wie das Internet. Dennoch gibt es bedeutende Unterschiede in Bezug auf Geschlecht, Bildungsniveau oder Familiensituation.

Die Medien und das Internet stellen zwei wichtige Informationsquellen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz oder einer Wohnung dar. Davon machen jedoch vor allem die Schweizer und türkischen Befragten Gebrauch, die Albanischsprachigen dagegen deutlich weniger. Fragen zu den Themen Gesundheit, Finanzen, Behörden sowie rechtliche Probleme recherchieren in erster Linie türkische Männer sowie Schweizerinnen und Schweizer im Internet. Innerhalb der Migrationsbevölkerung nutzen Frauen nur halb so oft das Internet als Informationsquelle wie die Männer. Jüngere, Ledige, Personen ohne Kinder und Höhergebildete nutzen das Internet am häufigsten.

Klassische Medien (Fernsehen, Radio, Zeitungen) stellen im Allgemeinen äusserst wichtige Informationskanäle dar: 82 % der befragten Migranten «konsumieren» verschiedenste Medien ihres Herkunftslandes, während 61 % schweizerische Medien nannten. Das Fernsehen ist bei Weitem das beliebteste Medium, gefolgt von Zeitungen und Radio. Personen mit niedriger Bildung und Familien mit Kindern zeigen eine Präferenz für die Medien ihres Herkunftslandes. Hingegen nutzen wiederum die Jüngeren, Ledigen und Höhergebildeten häufiger schweizerische Medien. Insgesamt zeigt sich in diesen Resultaten in aller Deutlichkeit, inwiefern die Nutzung von Medien und Internet an Fragen des Humankapitals (und auch ans Alter) gekoppelt ist.

Potenziale und Herausforderungen

Medien stellen somit ideale Informationskanäle dar, aber nur unter der Bedingung, dass die beschriebenen Unterschiede in der Mediennutzung innerhalb und zwischen den Gruppen in die Überlegungen einbezogen werden.

Es geht dabei nicht einfach darum, zwischen Fernsehen, Zeitungen, Radio und Internet zu unterscheiden, sondern auch zwischen Medien aus der Schweiz oder dem Herkunftsland sowie Medien, die in der Schweiz erscheinen, jedoch in der Herkunftssprache bestimmter Zielpopulationen verfasst sind. Folgende Zielgruppendifferenzierungen würden aufgrund der Ergebnisse nahe liegen: Die Entscheidung für schweizerische Medien oder das Internet ist zum Beispiel sinnvoll, wenn junge oder höher gebildete, männliche Zugewanderte ereicht werden sollen. Diese Gruppen dürfen keinesfalls vernachlässigt werden, stellen sie doch potenziell eine Ressource für ihre Familien dar, die weniger informiert sind (Multiplikatoreneffekt). Ausländische Medien oder Medien in der Herkunftssprache der Migranten erreichen dagegen Personen, an die man sonst nur schwer gelangt. Hier sind vorrangig Personen mit einem niedrigen Bildungs- und Sprachniveau (im Hinblick auf die Lokalsprache) gemeint.

4.6 Fachpersonen: die unterschätzte Bedeutung von Ärztinnen, Apothekern und Anwältinnen

Ergebnisse

Alle befragten Migranten und Migrantinnen schenken bestimmten Berufsgruppen eine hohe Wertschätzung, insbesondere Ärztinnen und Ärzten, Angestellten in Apotheken sowie Anwälten (letztere wurden vor allem von den kosovarischen Befragten genannt).

Ärztinnen und Ärzte sind, was nicht erstaunt, für die befragten Türken, Kosovaren und Schweizer gleichermassen allererste Ansprechpartner im Falle gesundheitlicher Probleme. Interessant ist hingegen, dass Hausärzten häufig eine über den medizinischen Rahmen hinausreichende Rolle zufällt. Ihm oder ihr wird ein beispielloses Vertrauen geschenkt, ein Vertrauen, das keiner anderen Institution entgegen gebracht wird. Von den Hausärzten wird ein offenes Ohr erwartet, auch für Probleme, die über den medizinischen Bereich hinausreichen. Oft wird erwartet, zumindest an eine passende Institutionen weiter verwiesen zu werden. Einige Migranten bevorzugen Ärzte der gleichen ethnischen Herkunft bzw. der gleichen Sprachgruppe oder Ärzte, die selber in einer Migrationssituation sind.

Apotheken werden vor allem von Frauen und Jüngeren aufgesucht. In diesem Falle ist es vor allem der informelle, anonyme und ungezwungene Kontakt, der sich als attraktiv erweist.

Schliesslich vermitteln vor allem Anwälte ein Gefühl der Sicherheit und Kompetenz; Merkmale, die mit den unentgeltlichen Angeboten von Vereinen oder Beratungszentren nicht assoziiert werden.

Potenziale und Herausforderungen

Die Fachpersonen verfügen über ein hohes Mass an Prestige und Glaubwürdigkeit, ihnen wird Vertrauen entgegen gebracht. Deshalb möchte man bei ihnen nicht nur die eigentliche medizinische oder juristische Beratung abholen, sondern von zusätzlichen Dienstleistungen bzw. deren Know-how profitieren. Eine Zusammenarbeit der Behörden mit solchen Personen bietet zwei grundlegende Potenziale. Einerseits stehen diese im Kontakt mit eher schwer erreichbaren Personen, andererseits werden sie auch zu Problemen befragt, die über ihr Berufsfeld hinaus gehen. Konkret heisst das, mit diesen Personengruppen könnten Kooperationsformen aufgebaut werden, die vor allem darauf abzielen sollten, Informationen weiterzuleiten und gegebenenfalls eine Person in ein entsprechendes Netzwerk von Fachpersonen einzubinden.

4.7 Migrantenvereine: von ethnischen Gruppierungen zu thematischen Netzwerken

Ergebnisse

Die Untersuchung der Vereinspraktiken der Befragten offenbart eine grosse Vielfalt in den Vereinsformen. Von den befragten Migranten sind 44 % Mitglied von mindestens einem Verein (dies ist für 76 % der Schweizer der Fall). Die am häufigsten genannten Vereine sind: Treffpunkte, Sportvereine, Elternvereine, religiöse Vereine, Gewerkschaften, kulturelle oder künstlerische Vereine, Quartiervereine und schliesslich Frauenvereine. Bis auf einige kleine Unterschiede besuchen Einheimische die gleichen Vereinstypen wie Migranten.

Wenngleich die öffentlichen Behörden den Migrantenvereinen mit grossem Enthusiasmus begegnen, werden sie dennoch nur von einer Minderheit der türkischen und kosovarischen Befragten besucht. Sicherlich kann eine Reihe der anderen Vereine auch als ethnisch angesehen werden, insbesondere die religiösen oder kulturellen Vereine. Nichtsdestotrotz sind im Allgemeinen, so die Ergebnisse, weniger als die Hälfte der von türkischen und kosovarischen Befragten genannten Vereine ethnisch homogen (44 %).

Potenziale und Herausforderungen

Migrantenvereine – in all ihrer Vielfalt – sind unumgängliche Akteure für die Integrationspolitik und Gesundheitsförderung, oder auch für die Informationsverbreitung. Mit all ihren Qualitäten (organisierte und engagierte Akteure, die von einem guten Zugang zum Feld profitieren und bereits eine integrative Rolle für ihre Mitglieder spielen) stellen sie ideale Partner für Behörden dar.

Zwei Einschränkungen gilt es jedoch zu machen: Auf der einen Seite muss insbesondere auf eine formelle Anerkennung der Aktivitäten seitens der Vereine geachtet werden. Eine Überlastung und eine Instrumentalisierung dieser Akteure sowie eine exzessive «Ethnisierung» gilt es zu vermeiden. Auf der anderen Seite zeigten die Ergebnisse, dass nur eine Minderheit der Migrantinnen und Migranten über solche Vereinsformen erreicht wird.

Ausserdem regen die Ergebnisse dazu an, über die «ethnische» Logik hinauszudenken und die Vereinspraktiken von Migranten nicht nur im Lichte ihrer nationalen, sprachlichen oder religiösen Herkunft zu sehen. Thematische Vereine oder Netzwerke, die Personen mit gleichen Interessen verbinden (Sportvereine, Elternvereine oder Frauenvereine), können in bisherige Kooperationsformen einbezogen werden. Folglich weitet sich die Zahl potenzieller Partner aus, wie auch die Anzahl von Personen, die dadurch erreicht werden können.

4.8 Schlüsselpersonen und Migranten in Schweizer Institutionen: Öffnung der Institutionen

Ergebnisse

Die Fallstudien haben unterstrichen, wie wichtig es ist, mit Schlüsselpersonen zusammenzuarbeiten. Akteure im Bereich Integration und Gesundheit berufen sich auf sie. Die telefonische Umfrage differenziert diese Ergebnisse und zeigt, dass sich Migranten bei ihrer Informationssuche zwar auf bestimmte Personen wie interkulturelle Mediatoren oder Religionsbeauftragte stützen, jedoch nicht an erster Stelle. Gleiches gilt für Familienmitglieder oder Freunde, die im Bereich Integration oder Gesundheit spezialisiert sind, und in diesem Sinne als Schlüsselpersonen gelten können. Ausserdem berufen sich die albanischsprachigen Befragten häufiger auf Schlüsselpersonen als die befragten Türkinnen und Türken.

Es scheint jedoch, dass Personen der gleichen Herkunft grösseres Vertrauen entgegen gebracht wird als Schweizer Personen oder Institutionen. Dies ist für die Wahl der richtigen Informationsstrategie wichtig. Der mündliche, persönliche und meist informelle Charakter ist der Hauptgrund schlechthin, warum Migranten sich an diese Schlüsselpersonen wenden.

Woher aber kommt das Misstrauen gegenüber Schweizer Institutionen (etwas häufiger unter Türkinnen und Türken anzutreffen)? Schmerzhafte und entmutigende Erfahrungen – oder die Angst vor solchen – sind Gründe, warum bestimmte Gruppen, insbesondere extrem Marginalisierte, sich im Kontakt mit Behörden oder anderen Schweizer Institutionen eher unwohl füh-

len. Andere Migrantinnen und Migranten übertragen negative Erfahrungen mit staatlichen Instanzen aus ihrem Herkunftsland auf die hiesigen Stellen. Und schliesslich gibt es noch diejenigen, welche die lokalen Strukturen und Dienstleistungen nicht in Anspruch nehmen können, weil sie sie nur unzureichend kennen.

Die Einbindung von Migranten in öffentliche Strukturen kann solche Barrieren deutlich senken und ist in diesem Sinne eine wirksame Massnahme. Der Tätigkeitsbereich solcher Angestellten erstreckt sich vor allem auf die Verbreitung von Informationen und die Bereitstellung von Dienstleistungen. Grundlegendes Ziel ist es, den Zugang der Migranten zu Informationen und Serviceleistungen zu verbessern, die sie konkret betreffen bzw. auf die sie rechtlichen Anspruch haben, jedoch selten nutzen.

Potenziale und Herausforderungen

Eine Zusammenarbeit mit Schlüsselpersonen im Rahmen verschiedener Aktionen und Projekte einerseits und die Anstellung von Migranten in Schweizer Institutionen andererseits sind zwei lohnenswerte Möglichkeiten für die Öffnung der Institutionen. Sie verhindern, dass Parallelstrukturen aufgebaut werden müssen, die sich spezifisch an Migranten richten.

Dennoch wurde das Potenzial von Schlüsselpersonen bisher nicht ausgeschöpft: Ihre Kompetenzen werden noch zu wenig genutzt (beispielsweise stützt man sich auf sie zu ganz bestimmten Projektmomenten, statt sie von Anfang an in die Entwicklung einzubeziehen). Auch ihre formelle Anerkennung lässt manchmal zu wünschen übrig. Zudem besteht das Risiko, sie zu überfordern. Deshalb ist es wichtig, die Listen der Schlüsselpersonen, auf welche sich die Institutionen stützen, auszuweiten.

Institutionen zugänglicher zu machen, indem Personal eingestellt wird, das die ethnische Diversität der Bevölkerung widerspiegelt, geschieht nicht automatisch. Trotz ihrer Vorteile scheitert diese Form institutioneller Politik in der Praxis an zahlreichen Hindernissen: Meist mangelt es an finanziellen und personellen Ressourcen, am Wissen der Vorgesetzten zum Thema Migration oder an einem geeigneten Instrumentarium für das «Diversity mainstreaming».

4.9 Akteure mit mannigfaltigen Funktionen

Die Ergebnisse der zweiten Teilstudie listen 7 Typen von Akteuren oder Kanälen auf, welche für die Informationsverbreitung genutzt und partnerschaftlich im Rahmen von Gesundheits- und Integrationspolitik eingebunden werden können. Hierbei lassen sich drei grundsätzliche Funktionen unterscheiden, die von den Akteuren übernommen werden können.

Die erste beinhaltet die ***Informationsvermittlung*** an die Migrationsbevölkerung, insbesondere für diejenigen Personen, die auf traditionellem Wege schwer erreichbar sind.

Die zweite Funktion stellt ***Dienstleistungen*** für die Migrationsbevölkerung im Bereich Integration und Gesundheitsförderung dar. Es kann sich um punktuelle Projekte handeln (spezielle Themenabende, eventuell im Beisein interkultureller Dolmetscherinnen zum Beispiel) oder regelmässige Angebote (zum Beispiel Beratungszentren für Migranten).

Die dritte Funktion hat eher politischen Charakter und kann als ***Lobbyarbeit*** bezeichnet werden: Ein Netzwerk kann die Form einer Interessenvertretung annehmen, die Informationen an die Entscheidungsgremien weiterleitet und Einfluss auf die politische Agenda nimmt.

Diese Funktionen müssen bei jeder Art von Kooperationen explizit gemacht werden. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die verschiedenen Netzwerke und ihre Funktionen.

Art des Netzwerkes oder des Informationskanals	Informations-verbreitung	Dienstleistung	Lobbyarbeit
Klassische Migrantenvereine	x	x	x
Gruppierungen, Vereine oder thematische Netzwerke	x	x	x
Schlüsselpersonen	x	x	(x)
Migranten in Schweizer Institutionen	x	x	(x)
Fachpersonen (Ärzte, Anwälte, Angestellte in Apotheken)	x	(x)	
Nahe persönliche Netzwerke (Freunde, Familie)	x		
Medien und Internet	x		

Anmerkung: in Klammern befindet sich die zweitrangige Funktion.

5 Schlussfolgerungen

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die Entwicklung und die Pflege von Partnerschaften zwischen lokalen Behörden und Migrationsbevölkerung nützlich sind und integrativ wirken, die Implementierung solcher Kooperationsformen jedoch nicht von selbst geschieht. Akteure aus dem Bereich Integration oder Gesundheitsförderung, die eine derartige Strategie verfolgen, können zweifelsohne auf überzeugende Resultate zählen. Dennoch sind sie mit Herausforderungen konfrontiert, die tiefgreifende Überlegungen erfordern. Auf der einen Seite fördern die lokalen Fallstudien zu Tage, dass mögliche Kooperationsformen mannigfaltig sein können und deshalb die ideale Kooperationsform gesucht werden muss. Sie drängt sich nicht automatisch auf. Auf der anderen Seite zeigt die Untersuchung über die Informationsstrategien, dass die bedeutendsten Informationskanäle für die einen nicht die wichtigsten für die anderen sein müssen. Informationssuche ist abhängig von Nationalität, Geschlecht, Alter, Bildungsniveau, sprachlichen Kompetenzen in der Lokalsprache, Zivilstand und Familiensituation.

Netzwerke mit unterschiedlichem Charakter

Die Netzwerke, in die Migrantinnen und Migranten eingebunden sind, haben unterschiedliche Eigenschaften. Ganz allgemein enthüllt der wissenschaftliche Blick ein Kaleidoskop unterschiedlicher Beziehungen. Einige Beziehungen sind an die ethno-nationale Migrantengruppe gebunden. Die wichtigsten genannten Referenzpersonen (d.h. die Personen, welche bei einem Problem konsultiert werden) gehören meist dem Familien- oder dem engen Freundschaftskreis an. Beide zeichnen sich jeweils durch eine starke ethnische Homogenität aus. Andere Beziehungen organisieren sich dagegen um andere Kriterien als die ethnische, nationale oder religiöse Herkunft: Dies gilt für die Mehrheit der Vereine, in denen die Befragten engagiert sind. Solche Vereine versammeln Menschen mit unterschiedlicher Nationalität, aber gleichen Interessen (Sportclub, künstlerische Gruppe, Quartierverein oder Frauengruppe).

Einige Netzwerke (z.B. Vereine) weisen formelle Strukturen auf, andere charakterisieren sich durch spontane und nicht formalisierte Beziehungen (z.B. regelmässige Treffen von Frauen mit ihren Kindern im Quartier).

Netzwerke von Migrantinnen und Migranten stehen häufig auch in enger Verbindung mit lokalen Institutionen: Schlüsselpersonen beispielsweise unterhalten immer auch Beziehungen zu lokalen Behörden.

Des Weiteren gibt es Netzwerke mit einer transnationalen Ausrichtung: Gleichwohl übernehmen auch sie wichtige Funktionen innerhalb der Aufnahmegesellschaft. Die Medien aus dem Herkunftsland stellen eine wichtige Informationsquelle zu Themen rund um Gesundheitsprävention dar. Einige ethnische Vereinigungen kombinieren beide Orientierungen: Sie sind sozial und humanitär aufs Heimatland ausgerichtet und bieten gleichzeitig Aktivitäten an, die die lokale Integration ihrer Mitglieder fördern.

Migrantenverein, ein Partner unter vielen

Zahlreiche öffentliche Instanzen stützen sich im Rahmen ihrer Integrationspolitik oder ihrer Massnahmen der Gesundheitsförderung auf Migrantenvereine: Solche Zusammenschlüsse sind in der Regel ethno-national oder religiös ausgerichtet. Die Vielfalt unterschiedlicher Beziehungen, in die Migrantinnen und Migranten eingebunden sind, und die Vielfalt der Informationsquellen, die sie als vertrauenswürdig einschätzen, zeigen jedoch, dass es nötig ist, über diesen «ethnischen Repräsentationstyp» (siehe theoretische Einbettung) hinauszugehen. Neben klassischen Migrantenvereinen müssen andere Akteure und Informationskanäle einbezogen werden. Die Behörden sind deshalb nicht nur gefordert, diese Akteure zu identifizieren, sie müssen auch für die Rolle sensibilisiert werden, die sie im Bereich Integration und Gesundheitsförderung einnehmen könnten.

Bi-direktionale Informationskanäle

Die Kooperation zwischen den Behörden und den Migrantennetzwerken ermöglicht im Idealfall eine Zirkulation von Information in beide Richtungen, also bi-direktional; in der Praxis verläuft sie aber meist nur in eine Richtung. Ziel öffentlicher Politik in den Bereichen Integration und Gesundheit ist es tatsächlich häufig, einzig diejenigen Informationen an die Migrationsbevölkerung weiterzuleiten, die seitens der Behörden für wichtig erachtet werden. Der umgekehrte Informationsfluss – von den Migrantinnen und Migranten zu den institutionellen Akteuren – wird hingegen als zweitrangig eingestuft, was aber problematisch ist. Wie die Theorien über soziale Netzwerke oder der «Social Marketing»-Ansatz nahe legen, sind die Verbreitung und insbesondere die Rezep-

tion von Informationen keine mechanischen Prozesse, sondern in grossem Masse von den Wahrnehmungen, dem Humankapital und den Handlungsweisen der Personen abhängig, die damit erreicht werden sollen. Die Stimmen derjenigen einzubeziehen, die man erreichen will, bedeutet, ihre subjektiven Einschätzungen und die damit verbundenen Einstellungen und Handlungsweisen im Bereich Gesundheit und Integration adäquat aufzugreifen und überhaupt erst zu verstehen. Mit anderen Worten, Informationsflüsse von der Migrationsbevölkerung hin zu den institutionellen Akteuren ermöglichen erst die Entwicklung von adäquaten Projekten und Programmen.

Soziale und kulturelle Kompetenzen

Informationsstrategien stehen in direkter Abhängigkeit zu den allgemeinen sozialen und kulturellen Kompetenzen wie auch dem Humankapital von Individuen. Studien im Bereich der Gesundheitsförderung haben diese Idee aufgenommen und ausgearbeitet (vor allem mit dem Konzept des «health literacy»); diese Idee hat letztlich auch ihre Gültigkeit für Massnahmen im Bereich Integration. Die Migrationsbevölkerung lässt sich zum Teil durch ein geringes Bildungsniveau, schlechte sozioökonomische Bedingungen und manchmal über ungenügende lokale Sprachkompetenzen charakterisieren. Massnahmen und Projekte, die Migrantennetzwerke einbinden möchten, müssen den Konsequenzen Rechnung tragen, die sich aus diesen Charakteristika ableiten. Die «community leaders» stammen nicht immer aus der gleichen soziokulturellen und ökonomischen Schicht wie die Mehrheit der Personen, deren ethno-nationale Gruppe sie eigentlich vertreten. Die Kommunikation mit diesen Vertreterinnen und Vertretern verläuft deshalb anders als mit Personen mit geringerer Bildung. Persönliche Kontakte erlauben die mündliche Weitergabe von Informationen und sind für bestimmte Zielgruppen die geeignete Kommunikationsform.

Das soziale Kapital (im Sinne der Gesamtheit der Beziehungen eines persönlichen sozialen Netzwerks) ist ebenfalls eine wichtige Dimension. Vertrauen stellt hierbei ein zentrales Konzept dar. Die Ergebnisse in diesem Bereich sind klar: Personen (und Institutionen), denen man das grösste Vertrauen entgegen bringt, werden als zuverlässige Informationsquellen angesehen, und ihnen wendet man sich im Falle eines Problems hauptsächlich zu. Es ist also wichtig zu wissen, welchen Personen und Institutionen vertraut wird. Letztlich erfordert dies auch Massnahmen, die das Vertrauen gegenüber offiziellen Institutionen verbessern.

Die Bedeutung «starker» Beziehungen

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die sozialen Netzwerke häufig homogen und «ethnisiert» sind, d.h. dass die Mehrheit der Referenzpersonen, also die Personen, denen das grösste Vertrauen entgegen gebracht wird, die gleiche ethnische Herkunft haben. Dieses Ergebnis hat konkrete Auswirkungen auf die Informationsstrategien: Man stützt sich wesentlich auf «starke» Beziehungen (Familienmitglieder, Freundeskreis), was aber wiederum zur Folge hat, dass der Zugang zu weiterführenden Informationen eingeschränkt bleibt. Brücken, die die Behörden bauen, müssen deshalb auch zu diesen spezifischen Netzwerken führen. Sich auf Schlüsselpersonen zu stützen, ist ein möglicher Weg. Als Alternative bieten sich Aktionen auf lokaler Ebene an – in Quartieren, Schulen, am Arbeitsplatz –, um bestimmte Personen zielgenau und individuell zu erreichen. Hier kann sich ein wichtiger Multiplikatoreffekt einstellen.

Migranten und Nicht-Migranten: kaum unterschiedliche Verhaltensweisen

Die Einbindung von Schweizerinnen und Schweizern in die Untersuchung ermöglicht es, die Ergebnisse nicht nur im Lichte von Migration und «Kultur» zu deuten. Tatsächlich unterscheiden sich die Praktiken der Schweizer in vielen Bereichen kaum von denen der Migranten. Die Informationsquellen sind fast die gleichen, der bevorzugte Rückgriff auf nahestehende Personen (Familie, Freunde) ebenso. Zudem sind auch die Vereinspraktiken nicht fundamental verschieden. Daraus folgt, dass die Kooperationen im Bereich Migration nicht isoliert von anderen politischen Massnahmen erfolgen dürfen, welche die gesamte Bevölkerung einbeziehen wollen.

Vielfalt der Informationskanäle

Die Resultate der Studien weisen in aller Deutlichkeit auf die Notwendigkeit hin, die Art der Zusammenarbeit und die Kooperationsformen zu diversifizieren. Es gilt, die Zielgruppen klar zu definieren, die Art der Informationen zu bestimmen und die Kanäle zu wählen.

Die Fallstudien förderten ein weiteres wichtiges Manko zu Tage. Häufig werden in den Kooperationen die Modalitäten der Zusammenarbeit nicht genügend klar festgelegt. Die Resultate untermauern, dass es unabdinglich ist, bereits im Vorfeld die Rollen, Erwartungen und Aufgaben jedes Partners zu klären; ebenso muss diskutiert werden, wie die Dienstleistungen der Partner anerkannt und abgegolten werden können.

Schliesslich geht es darum, sowohl Kooperationspartner als auch Zielgruppe ernst zu nehmen und dafür zu sorgen, dass politische Massnahmen erfolgreich implementiert werden. Die Partnerschaften haben primär zum Ziel, die Integration und das Gesundheitsverhalten der Migrationsbevölkerung zu verbessern. Sie können aber auch das soziale Vertrauen einiger Bevölkerungsgruppen stärken und den Weg zu mehr zivilem, sozialem und politischem Engagement ebnen.

6 Literatur

BRUBAKER, Rogers (2004). «Beyond 'Identity'», in Brubaker, Rogers (Hg.), Ethnicity without Groups. Cambridge: Harvard University Press, S. 28–63.

BURT, Ronald S. (1982). Toward a Structural Theory of Action. Network Models of Social structure, Perception and Action. New York: Academic Press.

BURT, Ronald S. (1992). Structural Holes: The Social Structure of Competition. Cambridge, MA: Harvard U.P.

DAHINDEN, Janine (2005). Prishtina - Schlieren. Albanische Migrationsnetzwerke im transnationalen Raum. Zürich: Seismo.

DAHINDEN, Janine und Joelle MORET (2008). «Transnationale Aktivitäten serbischer und kosovarischer Migrantenorganisationen in der Schweiz», in Efionayi-Mäder, Denise, Gérard Perroulaz und Catherine Schümperli Younossian (Hg.), Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik: Migration und Entwicklung: Eine Zweckallianz. Genf: The Graduate Institute, S. 235–248.

EMIRBAYER, Mustafa und Jeff GOODWIN (1994). «Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency.» American Journal of Sociology, 99(6): S. 1411–1451.

FENNEMA, Meindert und Jean TILLIE (1999). «Political Participation and Political Trust in Amsterdam: Civic Communities and Ethnic Networks.» Journal of ethnic and migration studies, 25(4): 703–726.

GRANOVETTER, Mark S. (1973). «The Strength of Weak Ties.» American Journal of Sociology, 78(6): S. 1360–1380.

JUNGK, Sabine (2005). «Selbsthilfe-Förderung in Nordrhein-Westfalen», in Weiss, Karin und Dietrich Thränhardt (Hg.), SelbstHilfe. Wie Migranten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen. Freiburg: Lambertus, S. 135–155.

KLINE Weinrauch, Nedra (1999). Hands-on Social Marketing: A Step-By-Step Guide. Thousand Oaks: Sage.

LABORATORY, Forschungsbereich Health Literacy: Health Care Communication (2005). Denkanstösse für ein Rahmenkonzept zu Health Literacy. Lugano, Unversità della Svizzera Italiana.

MIZRUCHI, Mark S. (1994). «Social Network Analysis: Recent Achievements and Current Controversies.» Acta Sociologica, 37(4): S. 329–343.

SCHROVER, Marlou und Floris VERMEULEN (2005). «Immigrant Organisations.» Journal of Ethnic and Migration Studies, 31(5): S. 823–832.

SEN, Amartya (2006). Identity and Violence. The Illusion of Destiny. New York: W.W. Norton & Company.

THOMAS, David A und Robin J ELY (1996). «Making differences matter: a new paradigm for managing diversity.» Harvard business review: S. 79–90.

VERMEULEN, Floris (2006). The Immigrant Organising Process. Turkish Organisations in Amsterdam and Berlin and Surinamese Organisations in Amsterdam, 1960–2000. Amsterdam: Amsterdam University Press.

VERTOVEC, Steven (1999). «Multiculturalism, Culturalism and Public Incorporation», in Vertovec, Steven (Hg.), Migration and Social Cohesion. Cheltenham: E. Elgar, cop., S. 222–242.

VERTOVEC, Steven (2007). «Super-diversity and its implications.» Ethnic and Racial Studies, 30(6): S. 1024–1054.

WEISS, Karin und Dietrich THRÄNHARDT (2005). «Selbsthilfe, Netzwerke und soziales Kapital in der pluralistischen Gesellschaft», in Weiss, Karin und Dietrich Thränhardt (Hg.), SelbstHilfe. Wie Migranten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen. Freiburg im Breisgau: Lambertus, S. 8–44.

WÜEST-RUDIN, David (2005). «Offenere Verwaltung - zufriedenere Kundschaft.» Terra Cognita, 7: S. 12–15.