

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 12. Januar 2000

72. Interpellation von Hans Bachmann und Monjek Rosenheim betreffend Ausländeranteil, Gesetz zur Beschränkung der Wohnsitznahme. Am 9. Juni 1999 reichten die Gemeinderäte Hans Bachmann (FDP) und Monjek Rosenheim (FDP) folgende Interpellation GR Nr. 99/242 ein:

Der durchschnittliche Ausländeranteil in der Stadt Zürich beträgt 30 Prozent, in einzelnen Quartieren sind es bereits 50 Prozent.

Wir bitten den Stadtrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Bei welchem prozentualen Ausländeranteil sieht der Stadtrat das obere Mass, um ein ausgewogenes und erträgliches Zusammenleben mit der Schweizer Bevölkerung sicherzustellen?
2. Ist der Stadtrat bereit, bei der Eidgenossenschaft (via Städteverbund) und beim Kanton vorstellig zu werden, um eine neue Gesetzgebung für die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern zu erwirken mit dem Ziel, deren Wohnsitznahme zu beschränken?

Wenn nein, welche Gründe sprechen dagegen?

Auf den Antrag des Stadtpräsidenten beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Einleitung

Seit die vorliegende Interpellation eingereicht wurde, hat sich der Stadtrat bereits mehrfach zum Thema «Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung» geäussert. Er verweist vor allem auf den Bericht zur «Integrationspolitik der Stadt Zürich – Massnahmen für ein gutes Zusammenleben in unserer Stadt», welcher dem Gemeinderat in Erfüllung zweier Postulate aus den Reihen der FDP am 15. September 1999 mit dem Antrag auf zustimmende Kenntnisnahme zugestellt wurde.

Der Bericht zeigt unter anderem auf, wie wenig die Stadt sowohl die Zuwanderung als auch die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern beeinflussen kann. Die folgenden Ausführungen rufen die Entwicklung und den Stand der Dinge in Erinnerung und umreissen den politischen Handlungsspielraum der Stadt.

1. Zur aktuellen Lage

Der Bericht zur Integrationspolitik zeichnet im Abschnitt «Zuzug und Wegzug in Phasen» die Entwicklung des Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung in der Stadt Zürich nach. Er zeigt, dass der heutige Durchschnittswert ziemlich genau dem Ausländeranteil vor hundert Jahren entspricht. Dazwischen liegen Schwankungen nach oben (1910: 33,5 Prozent) und nach unten (8 Prozent in den Fünfzigerjahren, rund 20 Prozent bis Mitte der Achtzigerjahre). Seit Mitte der Achtzigerjahre nimmt der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer kontinuierlich zu, wenn auch gegenwärtig in stark abgeschwächter Form: Die Zahl der Zuzüge ist 1997 auf den tiefsten Stand seit 1983 gefallen. Ausserdem ist eine starke Rückwanderung zu verzeichnen: 1997 ergaben sich auf 1000 Einwanderungen 975 Rückwanderungen. Ein immer grösserer Teil des Wachstums der ausländischen Wohnbevölkerung geht auf die vergleichsweise hohe Geburtenrate zurück.

Eine differenzierte Beschäftigung mit dem Thema «Ausländerinnen und Ausländer» kommt um die Tatsache nicht herum, dass es sich dabei um einen sehr heterogenen Bevölkerungsteil handelt. 60 Prozent der Ausländerinnen und Ausländer sind bekanntlich in der Schweiz geboren oder leben seit mehr als zehn Jahren hier. Die meisten sind mit unseren Verhältnissen bestens vertraut. Viele von ihnen können von Schweizerinnen und Schweizern nicht unterschieden werden.

Im letzten Jahrzehnt haben sich aber auch Veränderungen vor allem in der Herkunft und in den Gründen für die Migration ergeben. Viele der Zugezogenen stammen aus Krisengebieten und sind von entsprechenden Erfahrungen geprägt. Die weitaus grösste Gruppe kommt aus dem ehemaligen Jugoslawien. Sie macht gegenwärtig einen Viertel der ausländischen Wohnbevölkerung aus. Dabei sind viele Anfang der Neunzigerjahre noch als gefragte Arbeitskräfte, als Saisoniers oder Jahresaufenthalter, in die Schweiz eingereist. Sie haben sich mit den Jahren ein Bleiberecht sowie das Recht auf Familiennachzug erworben.

War die Arbeitsmigration Anfang der Neunzigerjahre noch der wichtigste Einwanderungsgrund, wurde sie in der Folge vom Familiennachzug abgelöst. 1998 gingen rund 30 Prozent der Einwanderung auf den Familiennachzug zurück. Die Arbeitskontingente steuerten noch 20 Prozent an die Einwanderung bei. Die Entwicklung im Verlauf der Neunzigerjahre ist somit zu einem guten Teil eine Folge der auf Akquisition ausgerichteten «Ausländerpolitik» der Achtziger- und frühen Neunzigerjahre.

Mit der Zuwanderung vieler Personen aus weniger entwickelten Ländern und eher ländlichen Regionen nahm die Zahl der Personen ohne Schulabschluss oder mit blosser Grundschulbildung zu. Sie ist in der Stadt Zürich seit 1970 von 16 500 auf 35 000 Personen angewachsen. Da Migrierende der unteren sozialen Schichten bei der Wohnungssuche besonders benachteiligt sind, wohnen sie – ebenso wie einkommensschwache oder wenig integrierte Schweizerinnen und Schweizer – an wenig begehrten Wohnlagen. In den Kreisen 4 und 5 förderten die Belastungen durch Verkehr, Sexgewerbe und Drogenszene die Abwanderung grösserer Teile der ansässigen, gut integrierten Wohnbevölkerung gleich welcher Herkunft. Die Lücken füllte die Migration. In beiden Kreisen ist der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung seit 1970 deutlich angestiegen und liegt heute bei rund 45 Prozent. Auch in den Kreisen 3, 9, 11 und 12 hat die ausländische Bevölkerung im letzten Jahrzehnt überdurchschnittlich zugenommen (vgl. Integrationsbericht S. 11f.).

Der Stadtrat ist sich der damit verbundenen Probleme sehr bewusst. Er gibt sich auch Rechenschaft darüber, dass ein «Durchzugsquartier» mit einem hohen Anteil sozial schwacher oder gar marginalisierter Bevölkerungsgruppen und einer hohen Fluktuation nur sehr unzureichende Voraussetzungen für eine gelungene Integration neu zuziehender Bevölkerungsteile bietet. Unter den strukturellen Massnahmen kommt der Aufwertung der Quartiere und der sozialen Durchmischung denn auch ein hoher Stellenwert zu.

2. Begrenzter Einflussbereich der Stadt

Im Jahr 1998 entfielen auf die verschiedenen Einwanderungsgründe folgende Anteile an der Migration:

Prozent

| | |
|------|-------------------------------------|
| 29,8 | Familiennachzug |
| 20,0 | Arbeitskontingente |
| 14,8 | Heirat |
| 12,4 | Schule/Studium |
| 4,7 | Humanitäre Gründe |
| 3,5 | Umwandlung von Saison-Bewilligungen |
| 2,1 | Anerkannte Flüchtlinge |
| 12,7 | Übrige Gründe |

Die «Ausländerpolitik» kann vor allem jenen Anteil an der Migration beeinflussen, der aufgrund von Arbeitskontingenten in die Schweiz einreist. Er ist in den letzten Jahren stark gesunken und beträgt gerade noch 20 Prozent. Bei Neuzuziehenden werden die Arbeitskontingente in der Stadt Zürich ausschliesslich auf hoch qualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten verwandt. Die Nachfrage übersteigt das Angebot bei weitem. Der Mangel an hoch qualifizierten Arbeitskräften stellt nach allen Ratings das grösste Standortproblem der Region Zürich dar. Eine Erhöhung des Kontingentes ist für die wirtschaftliche Entwicklung in Stadt und Region dringend notwendig. Eine gewisse Entspannung erwartet der Stadtrat vom bilateralen Abkommen über den freien Personenverkehr, stammt doch heute schon ein Grossteil der gut qualifizierten Arbeitskräfte aus den EU-Ländern.

Steuernder Beeinflussung entzogen sind jene Personengruppen, die infolge Familiennachzugs und Heirat in die Schweiz einreisen. Das heutige Ausländerrecht gewährt der Familie von Immigrantinnen und Immigranten zwar nur einen sehr schwachen Schutz. Dass das einmal erworbene Recht auf Familiennachzug und die vom ANAG eingeräumten Rechtspositionen weiter eingeschränkt werden könnten, wird von sämtlichen Kommentatoren verneint. Schon bei den heutigen Regelungen wird die Vereinbarkeit mit Art. 14 der Bundesverfassung (Ehefreiheit und Schutz der Familie) und mit Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention in Zweifel gezogen. Wie die Klagen der ETH, aber auch international tätiger Firmen zeigen, scheitert die Berufung hoch qualifizierter Spezialistinnen und Spezialisten zunehmend an den Einschränkungen, denen die Berufsausübung der Partnerinnen und Partner unterliegt. Eine Haltung, die Menschen bei längerem Verbleib nur als Arbeitskräfte, nicht aber als Personen mit Ehefreiheit und Recht auf Familie respektiert, ist schliesslich nicht allein aus rechtlichen, sondern auch aus ethischen Gründen abzulehnen.

Keine Belastungen erwachsen aus dem Zuzug zu Schul- und Studienzwecken. Ein intensiverer Austausch von Studentinnen und Studenten stellt bei der von unseren Universitäten angestrebten stärkeren Beteiligung an internationalen Forschungsprogrammen eine Bereicherung dar und bildet im übrigen auch einen Ausweis für Qualität. Nicht umsonst verzeichnen in der Schweiz die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich und die Universität St. Gallen den höchsten Anteil ausländischer Studierender.

Stark gewachsen ist in den letzten Jahren der Anteil der Asylbewerberinnen und Asylbewerber, auch wenn diese in der Stadt Zürich Ende 1998 nicht mehr als 4,1 Prozent der ausländischen Wohnbevölkerung ausmachten. Der Bericht zur Integrationspolitik weist darauf hin, dass das Abseitsstehen der Schweiz im europäischen Integrationsprozess mit empfindlichen Nachteilen in Asylfragen ver-

bunden ist. So verhindert es den Einbezug der Schweiz ins Dubliner Abkommen, das die Attraktivität der Schweiz insbesondere für jene Asylsuchenden stark verminderte, deren Gesuch in EU-Staaten bereits abgewiesen worden ist. Das Schengener Abkommen verhilft zudem zu einer besseren Lösung der grenzüberschreitenden Sicherheitsfragen. Bekanntlich verteilt der Bund die Asylsuchenden heute proportional zur Bevölkerungszahl auf die Kantone. Innerhalb des jeweiligen Kantons können sich auch Asylsuchende frei bewegen.

Sowohl bezüglich der Einwanderung als auch im Asylwesen besitzen die Kantone und Gemeinden keine Regelungskompetenzen. Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, verbleibt aber selbst dem Bund bei den Hauptgruppen der Einwanderung ein äusserst bescheidener Handlungsspielraum. Internationale Abkommen und zwischenstaatliche Verträge schränken diesen noch zusätzlich ein. Zu einem guten Teil stellt die heutige Einwanderung die Spätfolge der auf Akquisition ausgerichteten Ausländerpolitik früherer Jahre dar.

3. Massnahmen für ein besseres Zusammenleben

Im Verantwortungsbereich der Stadt hat der Stadtrat in sechs Handlungsfeldern Leitideen und Massnahmen vorgeschlagen, die das Zusammenleben in der Stadt Zürich verbessern sollen (S. 17ff. des Berichtes).

Ein Schwergewicht liegt bei der Aufwertung von Wohnquartieren mit schlechter Lebensqualität und hohem Anteil an Migrantinnen und Migranten. Hier strebt der Stadtrat mit einem breiten Bündel von Massnahmen eine Steigerung der Wohnqualität, eine bessere gesellschaftliche Durchmischung und einen höheren Grad an Sesshaftigkeit an. Wohnsiedlungen, die heute fast nur noch von ausländischen Bevölkerungsgruppen nachgefragt werden, sollen saniert, das Wohnumfeld verbessert, destabilisierende, die Sicherheit und das Wohlbefinden beeinträchtigende Entwicklungen bekämpft, der Zusammenhalt gestärkt und die schulische Ausbildung noch zielgerichteter und bedürfnisgerechter gefördert werden. Um kulturelle Konflikte möglichst zu vermeiden, richtet die Stadt in Zusammenarbeit mit privaten, genossenschaftlichen und öffentlichen Wohnungsanbietenden eine Beratungsstelle für Fragen des interkulturellen Zusammenlebens ein. Sie soll im Umgang mit verschiedenen Kulturen beraten, ausländische Haushalte über schweizerische Gebräuche und Erwartungen aufklären und in Konfliktfällen unter Beizug interkultureller Mediatorinnen und Mediatoren vermitteln.

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass Quartieraufwertungen eine breite Kooperation aller am Quartier Interessierten voraussetzen, die Bevölkerung aktiv daran mitwirken, Hauseigentümerschaft und Investorinnen sich engagieren und innerhalb der Verwaltung die Ämterstellen über alle Kompetenzgrenzen hinweg zusammenarbeiten müssen. Dabei wächst der Politik im zivilgesellschaftlichen Bereich auch eine neue Rolle als Moderatorin zu, in welcher sie zu allen Beteiligten engen Kontakt halten und deren Anliegen im gemeinsamen Prozess zum Tragen bringen muss. Schliesslich ist zu wiederholen, dass in diesem Integrationsprozess auch die Wirtschaft eine unerlässliche Partnerin darstellt.

Vor diesem Hintergrund können die gestellten Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1: Für ein gutes und friedliches Zusammenleben kommt es

weniger auf die ursprüngliche Herkunft als auf das Mass gemeinsamer Einsichten und Erfahrungen, auf die gegenseitige Rücksichtnahme und die Verständigung und einvernehmliche Einigung auch bei Differenzen an. Ein gutes Zusammenleben hängt somit wesentlich vom Grad der Integration einer Gesellschaft, aber auch dem Mass der Integration in diese Gesellschaft ab. In der städtischen Realität gibt es viele Mitbewohnerinnen und Mitbewohner, die zwar einen ausländischen Pass besitzen, aber die Normen unserer Gesellschaft nicht weniger erfüllen als Schweizerinnen und Schweizer. Vielen ist ihre ursprünglich fremde Herkunft auch nicht anzumerken. Andere und vor allem Immigrantinnen und Immigranten, die erst kürzlich zugezogen sind, sind nach Sprache, Ausbildung, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen noch kaum integriert und werden tatsächlich als Fremde wahrgenommen. Viele von ihnen wollen und dürfen hier bleiben und sind guten Willens, die erforderlichen Integrationsschritte zu unternehmen. Sie verdienen dabei unsere Unterstützung. Ein kleinerer Teil lässt es an der Bereitschaft zur Integration ins neue Umfeld fehlen, was zweifellos Probleme schafft. Doch sind diese nicht in eine Relation zum Gesamtbestand der hier anwesenden Ausländerinnen und Ausländer zu bringen, weshalb denn auch keine von einem guten Zusammenleben indizierte Obergrenze für Ausländerinnen und Ausländer genannt werden kann.

Problematisch sind hingegen Ghettobildungen und Durchzugsquartiere, in denen die Migration sich meist unter den ungünstigsten Umständen sammelt und konzentriert. Während Ghettos die Integration der Gesamtgesellschaft in Frage stellen, ist in Durchzugsquartieren regelmässig auch die Integration der einzelnen in die neue Umgebung beeinträchtigt. Denn die kurze Verweildauer und das Fehlen starker sozialer Netze bieten dafür nur ungünstige Voraussetzungen. Der Stadtrat hat sich deshalb zu einer Strategie der Quartieraufwertung entschieden und strebt mit einer besseren Durchmischung und einer höheren Verweildauer auch eine Stärkung der Integrationskraft gefährdeter Quartiere an.

Zu Frage 2: Integration ist Sache der Kommunen. Daher sind die Kommunen von den auf übergeordneter Ebene gefällten migrationspolitischen Entscheiden besonders betroffen. Der Stadtrat fordert deshalb in seinem Integrationsleitbild die Bildung einer nationalen Plattform von Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden. Sie bildet eine unverzichtbare Voraussetzung und einen ersten Schritt zu effizienten praxisbezogenen Problemlösungen.

Wie unter Ziff. 2 der Einleitung ausgeführt, besteht bei jenen Personen, die über den Familiennachzug oder zum Zweck der Heirat in die Schweiz einreisen, weder *de lege lata* noch *de lege ferenda* eine Möglichkeit, die Zuwanderung zu steuern. Bei Studentinnen und Studenten ist der Wohnsitz mit dem Studienort identisch. Auf diese drei Gruppen entfallen 65 Prozent der Einwandernden.

Was jenes weitere Fünftel der Migrantinnen und Migranten betrifft, die aufgrund einer Arbeitsbewilligung in die Schweiz einreisen, wäre eine Regelung, welche die Wohnsitznahme in der Stadt Zürich einschränkte oder sogar untersagte, in höchstem Masse kontraproduktiv. Arbeitsbewilligungen werden in der Stadt Zürich nur für hochqualifizierte Personen erteilt. Die Zürcher Wirtschaft ist auf grosszügige Regelungen angewiesen, und die Stadt besitzt das grösste Interesse daran, dass hochqualifizierte und in der Regel auch

einkommensstarke Personen nicht nur hier arbeiten, sondern auch hier wohnen.

Bei der Arbeitsmigration besteht eine Steuerungsmöglichkeit, sowohl was die Grösse der Kontingente als auch was die mit einer Arbeitsbewilligung bedachten Qualifikationen betrifft. Lange nicht alle Kantone setzen ihre Arbeitskontingente nur für gut qualifizierte Arbeitskräfte ein. Der Stadtrat vertritt die Ansicht, dass es wenig Sinn macht, Arbeitskräfte in Bereichen im Ausland zu akquirieren, bei denen in der Schweiz selbst ein Überangebot besteht. Er vertritt diese Ansicht auch seit Jahren dem Bund gegenüber, wo sie unter anderem in den Bericht Hug eingeflossen ist.

Einschränkungen in der Wohnsitznahme sind mit dem Status des Saisonniers, des Jahresaufenthalters und des Asylbewerbenden verbunden. In den zwei ersten Fällen ist der Wohnsitz auf einen Kanton, bei den Asylbewerbenden auf eine Gemeinde eingeschränkt. In allen drei Fällen sind Wohnsitzwechsel dann zulässig, wenn eine Arbeitsbewilligung in einem andern Kanton bzw. einer andern Gemeinde erteilt worden ist.

Soweit der Status des Jahresaufenthalters über Heirat, Familiennachzug, Arbeitsbewilligung bzw. Umwandlung des Saisonnierstatus erworben wurde, kann die Wohnsitznahme, wie oben dargelegt, entweder nicht eingeschränkt werden oder sie setzt die Erteilung einer Arbeitsbewilligung voraus, die in der Stadt Zürich nur an gut qualifizierte Arbeitskräfte erteilt wird. Bei sich um Asyl Bewerbenden bedeutete eine weitergehende Einschränkung der Wohnsitznahme, dass die Stadt Zürich nicht wie heute proportional zu ihrer Einwohnerzahl, sondern angesichts ihres Ausländeranteils nur in geringerem Mass oder überhaupt keine Asylbewerbenden zugewiesen erhielt. Allerdings befindet sich die Stadt Zürich, was den Ausländeranteil betrifft, nicht in einer Ausnahmesituation. Die Stadt Basel besitzt einen vergleichbaren, die Städte Genf und Lausanne weisen einen entschieden höheren Anteil an ausländischen Mitbewohnerinnen und Mitbewohnern auf. Gleiches gilt beispielsweise auch für Schlieren, Dietikon, Spreitenbach oder einzelne Flughafengemeinden. Eine Lösung müsste somit nicht nur auf die Stadt Zürich, sondern auf alle Städte und Gemeinden mit ähnlichen Verhältnissen anwendbar sein. Dies bedeutete, zu Ende gedacht, dass die Aufnahmepflicht in grösseren Zentren und Agglomerationen abgeschwächt, dünner besiedelte Räume – mit einem entsprechend kleineren Angebot an Arbeitsplätzen – aber mehr belastet würden. Der Stadtrat hält einen solchen Vorschlag für unrealistisch.

Die Interpellanten fragen schliesslich, ob nicht nur bei Neuzuziehenden, sondern auch für Niedergelassene die Freizügigkeit eingeschränkt werden könnte. Abgesehen davon, dass die Gewährung der Niederlassung und die Beschränkung der Wohnsitznahme sich schon begrifflich ausschliessen, gelten die für Zuwandernde und Jahresaufenthalter aufgeführten (menschen)rechtlichen Schranken erst recht bei Niedergelassenen. Der Stadtrat glaubt im Übrigen nicht daran, dass das – etwa aus dem kommunistischen Polen bekannte – Modell geschlossener Städte den gewünschten Erfolg zeitigte. Denn es würde erfahrungsgemäss weniger den Zuzug verkleinern, als den illegalen Aufenthalt vergrössern. Einen Hinweis darauf liefern auch die bei der Bekämpfung der offenen Drogenszene gemachten Erfahrungen mit dem im ANAG vorgesehenen Institut der Ausgrenzung.

Auch der Stadtrat vertritt die Meinung, dass die mit der Migration verbundenen Lasten und Kosten nicht einfach den Kommunen und hier vor allem den grossen Städten und den industriell geprägten Agglomerationsgemeinden überlassen werden können. Er hat sich deshalb sehr für den Integrationsartikel eingesetzt und ist enttäuscht darüber, dass die notwendigen Ausführungsbestimmungen noch immer nicht vorliegen und der Bundesrat Gelder für Integrationsprojekte erst auf das nächste Jahr bereitstellen will. Allerdings kann sich die Solidarität der Eidgenossenschaft in Fragen der Integration nicht in Geldleistungen erschöpfen. Die Aufgabe, die vom eidgenössischen Recht geregelte Zuwanderung aufzunehmen und die Neuzugezogenen in die schweizerische Gesellschaft zu integrieren, kann nicht auf Zentren und Grossagglomerationen abgeschoben werden. Doch ist dem Problem mit Wohnsitzpflichten nicht beizukommen. Hingegen können adäquate Wohnangebote eine gleichmässiger Verteilung der Integrationslasten nach sich ziehen. Ähnlich wie bei den Asylbewerbenden, für welche die Kommunen Wohnungen bereitstellen müssen, ist eine Verpflichtung jeder grösseren Gemeinde zu einem Mindestanteil an Wohnungen mit günstigen Mietzins für Fürsorgeabhängige zu prüfen. Sie würde sowohl den Zielen einer besseren Durchmischung der Wohnbevölkerung als auch der gleichmässigeren Verteilung sozialer Lasten dienen.

Mitteilung an den Stadtpräsidenten, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Fachstelle für interkulturelle Fragen, die Fachstelle für Stadtentwicklung und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber