

# **Integrationspolitik der Stadt Zürich**

**Massnahmen für ein gutes Zusammenleben  
in unserer Stadt**



**Der Stadtrat von Zürich**  
August 1999

Dieses Papier ist bei folgenden Stellen gratis zu beziehen:

Fachstelle für Stadtentwicklung  
Stadthaus  
8022 Zürich  
Tel 01 216 36 63  
Fax 01 216 36 81  
email [fste@prd.stzh.ch](mailto:fste@prd.stzh.ch)

Fachstelle für interkulturelle Fragen  
Brahmsstrasse 28  
8003 Zürich  
Tel 01 497 60 60  
Fax 01 497 60 51  
email [interkulturell@fif.stzh.ch](mailto:interkulturell@fif.stzh.ch)

# Integrationspolitik der Stadt Zürich

## Massnahmen für ein gutes Zusammenleben in unserer Stadt

### Bericht

1	Einleitung	<u>3</u>
2	Es braucht eine städtische Integrationspolitik	<u>4</u>
3	Hinsehen zeigt Unterschiede: Bedeutung und Fakten	<u>7</u>
4	Die Stadt Zürich und die Migrationspolitik des Bundes	<u>13</u>

### Leitideen und Massnahmen

5	Leitideen und Massnahmen in sechs Handlungsfeldern	<u>17</u>
	Grundprinzipien	<u>17</u>
	- Sprachverständigung ist Voraussetzung für Kontakt und Teilnahme	<u>19</u>
	- Schule und Bildung schaffen wichtige Qualifikationen	<u>21</u>
	- Erwerbsarbeit ist die notwendige Basis für gesellschaftliche Integration	<u>25</u>
	- Integration beginnt im Wohnquartier	<u>28</u>
	- Mitverantwortung beginnt mit der Teilnahme am öffentlichen Leben	<u>32</u>
	- Integration fördert die öffentliche Sicherheit	<u>34</u>
6	Organisatorische Umsetzung und Koordination	<u>37</u>

## 1 Einleitung

Das vorliegende Papier des Stadtrates besitzt eine längere Vorgeschichte. 1996 gab der Stadtpräsident Professor Hans Peter Müller vom Ethnologischen Seminar der Universität Zürich den Auftrag, ein Integrationspapier zu verfassen. Professor Müller stellte mit seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern umfangreiche Studien an, die 1998 in einem Materialienband sowie einem als «Anstosspapier» bezeichneten Synthesepapier zusammengefasst wurden. Eine departementsübergreifende Arbeitsgruppe der Stadtverwaltung verarbeitete das Anstosspapier zusammen mit Professor Müller zu einem ersten Entwurf für ein Leitbild. Dieser wurde mit dem Materialienband im Mai 1998 der Öffentlichkeit vorgestellt.

Anschliessend erfolgte eine breite Vernehmlassung. Dazu eingeladen wurden Gewerkschaften, Arbeitgeberinnen- und Arbeitgeberorganisationen, städtische und kantonale Behörden, Quartiervereine, Parteien, Ausländerinnen- und Ausländerorganisationen, kirchliche und religiöse Gemeinschaften sowie soziale Institutionen. Zusätzlich fanden in verschiedenen Quartieren sechs öffentliche Podiumsveranstaltungen zum Entwurf des Leitbildes statt mit dem Ziel, die Quartierbevölkerung zu informieren und die Anliegen der Integrationspolitik zu diskutieren. Die Gelegenheit zur Diskussion mit dem Stadtpräsidenten, mit Autorinnen und Autoren des Leitbildes, mit Vertreterinnen und Vertretern von Behörden, Ausländerinnen- und Ausländerorganisationen und der Quartiere wurde von der in- und ausländischen Bevölkerung rege genutzt.

Die Ergebnisse der Vernehmlassung zeigen, dass die Absicht der Stadt Zürich, ein Leitbild zur Integrationspolitik zu erarbeiten, sehr begrüsst wird. Kritisiert wurde auf der formalen Seite das Fehlen von Vertreterinnen und Vertretern der ausländischen Wohnbevölkerung in der Redaktionsgruppe. Inhaltlich wurde vor allem bemängelt, das Leitbild orientiere sich zu sehr an Defiziten; es fehle eine positive Gesamtwürdigung des gesellschaftlichen Beitrags, den der ausländische Bevölkerungsteil hier leiste. Auch wurden die theoretischen Ausführungen und insbesondere die Begrifflichkeit in Frage gestellt. Dagegen stiess die Ausrichtung der konkreten Massnahmen auf eine weitgehend positive Aufnahme. Allerdings gab es auch Stimmen, die jede Integrationspolitik ablehnten.

Das nun vorliegende Papier zeigt die wichtigsten Handlungsfelder auf, in denen der Stadtrat das Zusammenleben mit konkreten Massnahmen verbessern will. Es entstand unter Mitwirkung von Migrantinnen und Migranten (der Interkulturellen Kommission für Integration IKOM und der Fachstelle für interkulturelle Fragen) und stützt sich auf das Wissen in den Departementen und anderen Institutionen, die sich mit Integrationsfragen befassen. Das Leitbild beschäftigt sich weniger mit theoretischen Konzepten als mit den konkreten Problemen und Chancen, die mit der Zuwanderung für Migrantinnen und Migranten wie für Schweizerinnen und Schweizer verbunden sind.

## **2 Es braucht eine städtische Integrationspolitik**

### **Integrationspolitik ist wichtiger geworden**

Die Schweiz blieb lange von den Problemen anderer europäischer Länder verschont. Zugezogene Bevölkerungsgruppen haben sich innert kurzer Zeit ins Aufnahmeland integriert. Den wichtigsten Anteil daran hatte der Arbeitsmarkt, über den eine rasche gesellschaftliche Integration von Personen und Familien stattfand.

Seit Anfang der Neunzigerjahre hat sich die Situation verändert. Rezession und Arbeitsplatzabbau trafen die Ausländerinnen und Ausländer anteilmässig besonders stark. Angehörige einzelner Herkunftsländer weisen eine vier- bis fünfmal höhere Arbeitslosigkeit auf als Schweizer Staatsangehörige. Aber auch die Zukunftsperspektiven vieler Schweizerinnen und Schweizer verdüsterten sich. Die sozialen Spannungen stiegen, und die Stimmung gegenüber Ausländerinnen und Ausländern verschlechterte sich. Integrative Massnahmen sind umso wichtiger geworden.

Mit dem Arbeitsplatzabbau einher ging auch eine Veränderung der Einwanderungsgründe. Der Zuzug in die Schweiz ist nur noch zum kleineren Teil auf Arbeitskontingente zurückzuführen. Auch die Zusammensetzung der Zugewanderten hat sich verändert. Immer mehr Migrantinnen und Migranten stammen aus entfernteren und von Krieg verheerten Gebieten. Für diese Neuzugezogenen bietet der Arbeitsmarkt kaum Stellen an. Betroffen sind vor allem jene Frauen und Jugendlichen, die über ein tiefes und den hiesigen Ansprüchen nicht genügendes Bildungsniveau verfügen. Dort, wo Zugezogene über ein höheres Bildungsniveau verfügen, fehlt es oft an der Anerkennung von Diplomen und Ausweisen. Wenn Jugendliche über den Familiennachzug erst nach der Volksschule in die Schweiz einreisen, besitzen sie wenig Chancen, eine Lehrstelle oder sonst eine Arbeit zu finden. Die Jugendarbeitslosigkeit ist unter ihnen denn auch besonders hoch.

Für die neuen Gruppen von Migrantinnen und Migranten sind besondere Massnahmen notwendig, damit sie sich möglichst rasch in der neuen Gesellschaft zurechtfinden und auf eigenen Beinen stehen. Insbesondere kürzlich zugezogene Jugendliche und Frauen brauchen gezielte Weiterbildung. Massnahmen für Frauen erleichtern einerseits deren eigene Integration und verbessern andererseits die Chancen ihrer Kinder.

### **Eine Politik für alle**

Das Ziel der Politik besteht seit jeher im guten und friedlichen Zusammenleben. Auch wenn der politische Alltag dem Idealbild oft wenig entspricht, gehört es dennoch zur ursprünglichen Aufgabe der Politik, den Zusammenhalt zu fördern, den Gemeinsinn zu stärken und trotz aller gesellschaftlichen Vielfalt die Einheit zu erhalten. Gegenseitiger Respekt und Gerechtigkeit sind die Fundamente dieser Einheit. Gerade die schweizerische Politik, der die Einheit in unserem Land der verschiedenen Kulturen ein beson-

deres Anliegen sein muss, ist auf Verständigung angelegt. Sie baut auf Konsens und Kompromiss und zieht pragmatische Lösungen der ideologischen Rechthaberei vor.

Einheit und Eintracht in einer Gesellschaft liegen im Interesse des ganzen Gemeinwesens. Die städtische Gesellschaft zeichnet sich durch ihre Dichte, die Vielfalt von Lebensstilen und Möglichkeiten aus. Umso wichtiger sind darin Verständigung und gegenseitiger Respekt. Er schliesst — bei allem Leben und Lebenlassen — auch Rücksichtnahme ein.

Vom politischen Ziel eines guten und friedlichen Zusammenlebens kann gerade der ausländische Bevölkerungsteil nicht ausgeschlossen werden. Ein solcher Ausschluss widerspräche nicht nur dem hohen Grad der wirtschaftlichen Integration vieler aus andern Ländern zugezogener Mitbewohnerinnen und Mitbewohner. Er liefe auch auf eine systematische Benachteiligung eines grossen Bevölkerungsteils hinaus und würde damit sozialen Spannungen und ethnischen Konflikten Vorschub leisten, welche die Gesellschaft als Ganzes schwächen. Integration ist deshalb auch das Hauptziel der eidgenössischen Ausländerpolitik. Auch wenn einzelne Integrationsangebote sich an besondere Bevölkerungsgruppen richten, nützen sie allen. Denn ein gutes Zusammenleben liegt im Interesse der ganzen Gesellschaft.

Schon heute wird in den verschiedensten Lebensbereichen viel zur Integration der ausländischen Wohnbevölkerung getan. Dies gilt vor allem für die Schule, aber auch am Arbeitsplatz, in der Nachbarschaft oder in den Vereinen. Die Stadt will diese Anstrengungen unterstützen und wo nötig ergänzen. Ihr Ziel ist es, den gegenseitigen Respekt und die gegenseitige Rücksichtnahme zu fördern und für alle Bevölkerungsteile Entwicklungsperspektiven zu schaffen. Dabei sollen Barrieren abgebaut, der Zugang zum gesellschaftlichen Leben erleichtert und Gemeinsamkeiten verstärkt werden. Integrationspolitik bedeutet ganz konkret und alltäglich: die Probleme des Zusammenlebens lösen, Spannungen vermindern und Ausgrenzung und Diskriminierung verhindern.

Eine Gesellschaft hat nur Bestand, wenn ihre Mitglieder bereit sind, nicht nur Rechte in Anspruch zu nehmen, sondern auch Pflichten zu erfüllen. Auf diesem Prinzip beruhen unsere Steuer- und Sozialhilfesysteme. Alle Mitglieder der Gesellschaft sollen eine faire Chance und die nötige Unterstützung bekommen. Aber sie sollen ihre Chance auch wahrnehmen und den ihnen möglichen gesellschaftlichen Beitrag leisten. Die grosse Mehrheit der Zugezogenen erfüllt diese Forderungen seit Jahren. Sie müssen für alle Mitglieder unserer Gesellschaft gelten. Eine Integrationspolitik, die auf dem Prinzip des Gebens und Nehmens beruht, wird breite Zustimmung finden.

### **Ziele städtischer Integrationspolitik**

Städte sind attraktiv. Das gilt auch für Migrantinnen und Migranten. Städte bieten nicht nur bessere Chancen bei der Stellensuche und vielfältigere Arbeitsplätze. Hier befinden sich auch viele Landsleute und häufig sogar Verwandte. Gerade in einer Stadt mit den vielfältigsten internationalen Beziehungen fallen Fremde auch weniger auf. In allen

grossen europäischen Städten sind deshalb Integrations- und Stadtentwicklungspolitik eng miteinander verbunden.

Die Integrationspolitik der Stadt verfolgt die folgenden langfristigen Ziele:

- sie schafft Entwicklungsperspektiven für alle Bevölkerungsteile;
- sie baut auf vorhandenen Fähigkeiten und Potentialen auf und nützt sie (Selbstorganisation, Selbsthilfe);
- sie vermittelt zwischen den verschiedenen Bevölkerungsteilen und sorgt für ein möglichst konfliktfreies Zusammenleben; dabei setzt sie auch entschiedene Grenzen;
- sie unterstützt funktionierende soziale Netze;
- sie engagiert sich für gegenseitigen Respekt, den Abbau von Feindbildern und Diskriminierung und den Aufbau von Gemeinsamkeiten.

### **Rahmenbedingungen städtischer Integrationspolitik**

Klassische Einwanderungsländer betreiben eine gezielte Zulassungspolitik (immigration policy) und eine Integrationspolitik (integration policy). Ihr Ziel ist eine möglichst schnelle Eingliederung und ein rascher Zugang der Zugewanderten zu den politischen Rechten.

Die Schweiz weist zwar seit dem 19. Jahrhundert einen Einwanderungsüberschuss auf. Aber sie versteht sich nicht als Einwanderungsland. Auch auf Seiten der Neuzuwandernden besteht oft nicht die Absicht, sich dauerhaft hier niederzulassen. Viele Arbeitssuchende rechnen mit einem beschränkten Aufenthalt in der Schweiz. Auch bei den Asylsuchenden hofft ein grösserer Teil auf baldige Rückkehr. Das Bedürfnis nach einer auf lange Frist ausgerichteten Integration ist deshalb häufig nicht vorhanden. Dennoch bleiben viele der Zugewanderten über Jahre oder Jahrzehnte. Dabei kann sich ein Perspektivenwechsel ergeben. Er ist regelmässig von wirtschaftlichen Perspektiven, dem neu entstandenen sozialen Umfeld und den Zukunftschancen der Kinder, die hier aufgewachsen sind, abhängig. Fragen des Schweizer Bürgerrechts spielen eine eher untergeordnete Rolle.

Sowohl auf die Zuwanderung als auch auf die Zulassung besitzt die Stadt Zürich nur einen sehr beschränkten Einfluss. Als städtische Gesellschaft besitzt sie aber ein intensives Interesse an einem konfliktfreien, friedlichen Zusammenleben. Eine schnelle und möglichst gute Integration aller, die auf längere Frist hier leben, ist deshalb zualtererst ein städtisches Anliegen.

Der Erfolg von Integrationsmassnahmen lässt sich nur schwer messen, bleibt doch weitgehend unbekannt, wie sich eine Gesellschaft ohne Integrationsmassnahmen entwickelt hätte. Anhaltspunkte dafür liefern am ehesten Vergleiche mit andern europäischen Städten und Ländern. Was sich jedoch feststellen lässt, sind relative Verbesserungen. Die konkret ergriffenen Massnahmen sollen denn auch kontinuierlich und sy-

stematisch beurteilt, die Erfolge unterschiedlicher Lösungsansätze verglichen und regelmässig Korrekturen angebracht werden.

### **3 Hinsehen zeigt Unterschiede: Bedeutung und Fakten**

#### **Einheit in der Vielfalt**

Die Schweiz zeichnet sich durch eine grosse kulturelle, sprachliche, religiöse und politische Vielfalt aus. Ihre Strukturen bieten der Vielfalt Raum und ein gemeinsames Dach. Dies mag einer der Gründe für die grosse Integrationsfähigkeit der Schweiz sein. Sie hat unserem Land auch eine bemerkenswerte gesellschaftliche und politische Stabilität gesichert. Vielleicht besteht die schweizerische Eigenart gerade in dieser aus gegenseitiger Verständigung erwachsenen und in gegenseitigem Respekt gründenden Einheit in der Vielfalt.

Die Schweiz besitzt eine lange Migrationstradition – eine Tradition sowohl der Auswanderung als auch der Einwanderung. Es ist noch nicht sehr lange her, dass Schweizerinnen und Schweizer vor Hunger und Not auszogen und ihr Glück in fremden Ländern suchten. Heute bilden Hunger und Not glücklicherweise keine Auswanderungsgründe mehr; aber noch immer wandern Schweizerinnen und Schweizer aus, um sich aus- und weiterzubilden, neue berufliche Erfahrungen zu sammeln oder anderswo eine neue Existenz aufzubauen. Umgekehrt stellt und stellt die Schweiz – sowohl der politischen Freiheit als auch der wirtschaftlichen Prosperität wegen – ein begehrtes Ziel für Zuwandernde dar.

Die Schweiz wird durch die Notwendigkeit, zwischen ihren unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen tragfähige Kompromisse zu finden, ständig neu herausgefordert. Sie hat sich dabei einen Erfahrungsschatz erworben, der ihr in Zeiten raschen Wandels sehr zustatten kommt. Er liefert wohl auch eine Erklärung dafür, dass die Integrationsprobleme in der Schweiz erstaunlich gering sind. Das Zusammenleben funktioniert, was für ein gemeinsames Bemühen sowohl bei Schweizerinnen und Schweizern als auch bei Ausländerinnen und Ausländern spricht.

#### **Zuzug und Wegzug in Phasen**

Die Zu- und Wegwanderung nach Zürich war, parallel zum Gang der Weltgeschichte in den letzten 150 Jahren, starken Schwankungen unterworfen. Ab Mitte des letzten Jahrhunderts stieg die Zuwanderung im Zuge der Industrialisierung stark an. Das Beispiel Aussersihls mag die Veränderung verdeutlichen: Seine Bevölkerung stieg zwischen 1860 und 1988 von knapp 2000 auf nahezu 20 000 Einwohnerinnen und Ein-

wohner. Die Neuzugezogenen kamen aus den umliegenden Gemeinden und Kantonen, aus Süddeutschland und Italien; auch Ostjüdinnen und Ostjuden prägten das Bild. Die heutigen Kreise 4 und 5 waren Orte ungeheurer Dynamik. Die grosse Nachfrage nach Wohnraum führte zu einem Baugesetz, das eine ungewöhnlich enge Bebauung und hohe Renditen ermöglichte. Innert kürzester Zeit wurden ganze Strassenzüge hochgezogen, woraus sich die charakteristische Blockrandbebauung und die heute noch auffällige Einheitlichkeit ergaben. Aber auch im restlichen Gebiet der heutigen Stadt war eine starke Zuwanderung zu verzeichnen.

Um die Jahrhundertwende entsprach der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung in der Stadt Zürich mit 28,9% praktisch dem heutigen Anteil. Von den gut 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern waren gut 43 000 Ausländerinnen und Ausländer. Sie stammten vor allem aus zwei Staaten: 71,6% aus Deutschland und 11,6% aus Italien.

1910 erreichte der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung mit 33,5% den höchsten bisher gemessenen Wert. Innerhalb von zehn Jahren hatte die deutsche Wohnbevölkerung um 30% zugenommen und die italienische gar um 100%. In den folgenden Jahrzehnten nahm die ausländische Wohnbevölkerung stetig ab.

In den Fünfzigerjahren lag der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung mit rund 8% auf dem Tiefststand des Jahrhunderts. Ab 1960 kehrte der Trend, ausgelöst durch das starke Wirtschaftswachstum. Vor allem die Zahl italienischer Staatsangehöriger nahm stark zu. Um 1970 wohnten rund 70 000 Ausländerinnen und Ausländer in Zürich, der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung lag bei 17%. Zu dieser Zeit stammten 86% der in der Schweiz wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer aus den heutigen EU-Staaten, vor allem aus Italien, und lediglich 8% aus aussereuropäischen Staaten. Nach einem zahlenmässigen Höhepunkt im Jahr 1975 überwogen in den darauf folgenden Rezessionsjahren die Wegzüge, und der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung sank bis auf 67 000 Personen im Jahr 1980. Ab 1982 blieb die ausländische Wohnbevölkerung in Zürich mit rund 72 000 Personen bis 1985 ziemlich konstant; dennoch stieg ihr prozentualer Anteil auf rund 20%, da gleichzeitig die schweizerische Bevölkerung zahlenmässig abnahm.

Ab 1986 begann die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer deutlich zu steigen. 1991 war ein Rekordjahr: Die Zuzüge bei der ausländischen Wohnbevölkerung lagen um gut 6000 über den Wegzügen. Seither übersteigen die Zuzüge die Wegzüge jährlich um rund 1000 bis 3000 Personen. 1998 erreichte der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung mit 28,8% denselben Stand wie zu Beginn des Jahrhunderts. Von den knapp 360 000 Einwohnerinnen und Einwohnern waren am Jahresende gut 100 000 (genau: 103 550) Ausländerinnen und Ausländer. Sie stammen aus weit über hundert verschiedenen Staaten, zu 50% aus dem EU-Raum, zu 32% aus übrigen europäischen und zu 17% aus aussereuropäischen Staaten. Die grösste aussereuropäische Gruppe bilden mit 4% Personen aus Sri Lanka.

Die Verschiebungen in der Herkunft der Zugezogenen zeitigen auch Konsequenzen für die Integrationspolitik. Italien förderte ab den Sechzigerjahren mit Institutionen und

Angeboten sowohl den Zusammenhalt, die italienische Sprache und Kultur als auch die Bildung seiner Landsleute. Wie viele Probleme diese Bevölkerungsgruppe unter sich und aus eigener Kraft bewältigte, wird erst im Nachhinein deutlich.

Die meisten der im letzten Jahrzehnt neu Zugezogenen stammen aus Krisengebieten. Sie werden von ihren Herkunftsstaaten nicht unterstützt und sind oft von den Problemen in ihrer Heimat und der Sorge um ihre Angehörigen in Beschlag genommen. Die weitaus grösste Gruppe Neuzugezogener bilden Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien. Sie machen heute ein Viertel der ausländischen Wohnbevölkerung aus. Viele von ihnen kamen in den frühen Neunzigerjahren als gefragte Arbeitskräfte mit Jahresaufenthaltsbewilligung oder als Saisoniers in die Schweiz. Inzwischen haben sich die Zuwanderungsgründe stark verändert. Familiennachzug und Asyl lösten die Zuwanderung über Arbeitskontingente ab.

Mit der Zuwanderung von Personen aus ländlichen Regionen in weniger entwickelten Ländern nahm die Zahl der Personen ohne Schulabschluss oder mit blosser Grundschulbildung zu. Sie stieg zwischen 1970 und 1990 um mehr als das Doppelte von 16 500 auf 35 000.

Die Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung verlief in der Stadt Zürich im Grossen und Ganzen parallel zur gesamtschweizerischen Entwicklung, allerdings bei insgesamt höheren Anteilen der ausländischen Wohnbevölkerung.

### **Wanderungsgründe ausserhalb des Einflussbereichs der Stadt**

Zu- und Wegwanderungen sind mehrheitlich von Gründen bestimmt, die ausserhalb des zürcherischen Einflussbereichs liegen. Grosse Bedeutung kommt der Wirtschaftslage zu. Auch politische und kriegerische Veränderungen gewinnen zunehmend an Einfluss. In jüngster Zeit hat vor allem die Krise auf dem Balkan zu Zuwanderungen geführt.

Im Jahr 1998 entfielen auf die verschiedenen Einwanderungsgründe folgende Anteile:

29,8% Familiennachzug

20,0% Arbeitskontingente

14,8% Heirat

12,4% Schule / Studium

4,7% humanitäre Gründe

3,5% Umwandlung von Saison- in Jahresaufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung

2,1% anerkannte Flüchtlinge

12,7% übrige Gründe

Der Anteil der Personen, die aufgrund von Arbeitskontingenten in die Schweiz einreisten, ist somit – parallel zum Konjunkturverlauf – auf ein Fünftel vermindert worden. Damit ist zugleich jener Teil der Zuwanderung, der sich über Zulassungsverfahren steuern lässt, erheblich gesunken. In der Stadt Zürich werden die Arbeitskontingente bei Neuzuziehenden ausschliesslich auf hoch qualifizierte Spezialisten verwandt.

In den letzten Jahren hat sich die Zusammensetzung der ausländischen Wohnbevölkerung massiv verändert. Die seit Anfangs der Siebzigerjahre festzustellende verstärkte Rückwanderung von italienischen und spanischen Staatsangehörigen hält bis heute an. So hat die italienische Wohnbevölkerung seit ihrem zahlenmässigen Maximum im Jahr 1968 um fast die Hälfte abgenommen.

### **Die Mehrheit lebt schon lange hier**

Die Mehrheit aller Ausländerinnen und Ausländer, nämlich rund 60%, wurde in der Schweiz geboren oder lebt seit mehr als 10 Jahren hier. Bei den Angehörigen traditioneller Rekrutierungsländer sind diese Anteile besonders hoch: Vier Fünftel der Italienerinnen und Italiener sind entweder hier geboren oder seit 20 und mehr Jahren hier wohnhaft. Ein grosser Teil der Ausländerinnen und Ausländer ist folglich mit den schweizerischen Verhältnissen bestens vertraut.

Die Aufteilung der ausländischen Wohnbevölkerung auf die verschiedenen Aufenthaltskategorien hat sich in den letzten Jahrzehnten deutlich verschoben. 1970 besaßen 35% der in der Schweiz wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer die Niederlassungsbewilligung C. 1998 ergab sich folgende Aufteilung:

- 64% Niederlassung C
- 24% Jahresaufenthaltsbewilligung B
- 7,6% Asylsuchende oder Flüchtlinge und
- 4,4% Übrige

Wer eine Niederlassungsbewilligung hat, wohnt in der Regel bereits längere Zeit in der Schweiz. Die Niederlassungsbewilligung berechtigt zu freier Wohnsitzwahl und Arbeitsaufnahme. Sie wird im Allgemeinen nach zehn Jahren Wohnsitzdauer erteilt. Staatsangehörige von EU- und EFTA-Staaten, von Kanada und den USA sowie Ehegattinnen, Ehegatten und Kinder von Schweizerinnen und Schweizern oder von Niedergelassenen erhalten sie nach fünf Jahren. Diese 64 Prozent der über eine Niederlassung verfügenden Ausländerinnen und Ausländer machen 18,5% der Zürcher Gesamtbevölkerung aus.

### **Städte als Brennpunkte gesellschaftlicher Entwicklung**

Städte leben seit jeher vom Austausch mit dem nahen Umland und der weiten Welt. Mit der Globalisierung der Wirtschaft haben die enge internationale Verflechtung und der weltweite Austausch zwischen den Wirtschaftszentren stark zugenommen. Die Internationalisierung der Wirtschaft spiegelt sich sowohl in der Zusammensetzung der Unternehmen und ihrer Beschäftigten als auch im Sog, den die wirtschaftlichen Zentren auf Migrantinnen und Migranten aus weniger entwickelten Gebieten ausüben. Eine grosse ethnisch-kulturelle Vielfalt und soziale Unterschiede gehören deshalb zum Bild der modernen europäischen Stadt. Sie haben zur gesellschaftlichen Integrationskraft und Wandlungsfähigkeit der Städte beigetragen, schliessen aber auch die Gefahr eines gesellschaftlichen Auseinanderdriftens und sich zuspitzender sozialer Gegensät-

ze mit ein. Um bei aller Verschiedenheit die Handlungsfähigkeit des Gemeinwesens und den sozialen Frieden zu erhalten, sind deshalb integrative Massnahmen unerlässlich.

Zürich ist auch heute auf den Zuzug ausländischer Arbeitskräfte angewiesen. Mit einem im internationalen Vergleich sehr engen Rekrutierungsfeld ist unser Land nicht in der Lage, sämtliche im internationalen Geschäft benötigten Spezialitäten auszubilden. Die Nachfrage nach hoch qualifizierten ausländischen Arbeitskräften ist deshalb grösser als je. Sie decken Ausbildungs- und Erfahrungslücken ab und leisten einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung unserer Stadt und unseres Landes. Aber auch in vielen weniger qualifizierten Arbeitsbereichen ist ein Auskommen ohne ausländische Arbeitskräfte nicht vorstellbar.

Kultur und Wissenschaft, die traditionellerweise vor allem in den Städten beheimatet sind, wären ohne einen intensiven internationalen Austausch von Personen, Kenntnissen und Ideen ebenfalls nicht denkbar. Bei der Gründung der Universität Zürich stammten sämtliche 33 Professoren aus Deutschland. Auch heute stützen sich ETH und Universität zu einem guten Teil auf Forschende und Dozenten ausländischer Herkunft ab. Im Bereich der Kultur besteht eine ähnliche Situation.

Die Vielfalt, die Immigrantinnen und Immigranten nach Zürich bringen, macht einen Teil des besonderen Lebensgefühls aus, das Zürich von vielen Schweizer Städten unterscheidet; es vermittelt ihm einen Hauch von Weltstadt und Internationalität. Wenn die neuen, grosszügigen und teuren Wohnungen im traditionellen «Arbeiter- und Ausländerkreis» heute so gefragt sind, dann nicht zuletzt, weil dessen internationales Umfeld auch Wertschätzung findet.

Städte stellen aber immer auch ein Ziel für die Einwanderung aus weniger entwickelten Gebieten dar. Dem Entwicklungsgefälle folgend, suchen Immigrantinnen und Immigranten in den wirtschaftlichen Zentren Arbeit und Unterstützung. Wo sie vom Arbeitsmarkt nicht aufgenommen werden können, findet eine zunehmende soziale Polarisierung statt. Die Konkurrenz um Wohnungen und Arbeitsplätze und kulturelle Konflikte können zu Ab- und Ausgrenzungen entlang ethnischer Merkmale und zu fremdenfeindlichen Haltungen führen. Ihre Ausprägung fällt je nach Lebensumständen und Lebensraum sehr unterschiedlich aus.

### **Unterschiede zwischen den Stadtkreisen**

Sozial schwächere Bevölkerungsschichten sammeln sich unabhängig von ihrer Herkunft in den auch sonst belasteten Gebieten. Umgekehrt wohnen höhere Schichten in der Regel an guten Wohnlagen. Damit vergrössert sich die soziale Distanz: Die einzelnen Schichten leben mehr als vor zwanzig, dreissig Jahren unter sich. Immigrantinnen und Immigranten der unteren sozialen Schichten sind bei der Wohnungssuche besonders benachteiligt. Sie wohnen deshalb zusammen mit einkommensschwachen oder schlecht integrierten Schweizerinnen und Schweizern in den wenig begehrten Wohnla-

gen. Wer kann, zieht mit der Zeit aus dem belasteten Gebiet in eine attraktivere Wohngegend. So sind eigentliche «Durchgangsquartiere» entstanden.

In den Kreisen 4 und 5 förderten die Belastungen durch Verkehr, Sexmilieu oder Drogenszene die Abwanderung grosser Teile der ansässigen, gut integrierten Wohnbevölkerung. Ausgezogen sind sowohl Schweizerinnen und Schweizer als auch Ausländerinnen und Ausländer. In beiden Kreisen ist der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung seit 1970 deutlich angestiegen und liegt heute bei rund 45%. Auch in den Kreisen 3, 9, 11 und 12 hat die ausländische Bevölkerung im letzten Jahrzehnt überdurchschnittlich zugenommen; mit über 30% weisen sie heute nach den Kreisen 4 und 5 die höchsten Anteile auf.

Je nach Stadtkreis sehr unterschiedlich fällt zudem die nationale Zusammensetzung der ausländischen Wohnbevölkerung aus. Während im Kreis 7 die deutschen, österreichischen und japanischen Staatsangehörigen weit über dem städtischen Durchschnitt liegen, gilt dies im Kreis 11 für Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien, im Kreis 5 für Tamilinnen und Tamilen und im Kreis 9 für die italienische Bevölkerung.

### **Das Zusammenleben führt zu Reibungen**

Neben der langen Tradition schweizerischer Gastfreundschaft zeigen sich auch bei uns immer wieder fremdenfeindliche Tendenzen. In Zeiten der Unsicherheit häufen sich Konflikte zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen und Versuche zur Ab- und Ausgrenzung.

Schon im letzten Jahrhundert war es zu fremdenfeindlichen Ausschreitungen gekommen, wobei die Formen und Hintergründe sich jeweils unterschieden. Im Gefolge des Deutsch-Französischen Krieges richteten sich die Ausschreitungen gegen die Deutschen. Im so genannten «Tonhalle-Krawall» mussten Bundestruppen eingesetzt werden. Nach der ersten Eingemeindung kam es zu Ausschreitungen gegen die italienische Bevölkerung in Aussersihl. Der «Italiener-Krawall» endete gar mit Toten.

Die Fünfziger- und Sechzigerjahre unseres Jahrhunderts sind von einem extensiven Wirtschaftswachstum geprägt. Es stützte sich stark auf die Rekrutierung von Immigrantinnen und Immigranten. Im Laufe der Sechzigerjahre kam eine zunehmend ausländerfeindliche Stimmung auf. Sie führte zur «Schwarzenbach-Initiative», welche die damalige ausländische Wohnbevölkerung um fast die Hälfte vermindern wollte. Der Bundesrat warnte vor drastischen Folgen für die Wirtschaft, das Initiativkomitee vor der Überfremdung. Die Initiative wurde von den Stimmberechtigten nach harten Auseinandersetzungen mit 54% zu 46% verworfen.

Ende der Achtziger- und in den Neunzigerjahren haben sich die ausländerpolitischen Fronten erneut verhärtet. Forderungen nach Einbürgerungserleichterungen oder einem kommunalen Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer sind in verschiedenen Abstimmungskämpfen abgelehnt worden. Gegenwärtig stehen sowohl Vorstösse zur Begrenzung des Anteils der Ausländerinnen und Ausländer als auch für Vereinfachungen bei der Einbürgerung auf der politischen Agenda.

Es ist nicht einfach, die Trennlinie zwischen Fremdenfeindlichkeit und echter, von den Schwierigkeiten des Zusammenlebens geprägter Besorgnis zu ziehen. In Quartieren mit starker Zuwanderung gehören Konflikte und Reibungen zwischen der seit längerem ansässigen Wohnbevölkerung und Neuzugezogenen zum Alltag. Da die grosse Mehrheit der Neuzugezogenen aus dem ehemaligen Jugoslawien stammt, konzentrieren sich die negativen Gefühle zurzeit vor allem auf diese Bevölkerungsgruppe. So haben es Stellensuchende aus dem ehemaligen Jugoslawien besonders schwer, gibt es doch Unternehmungen, die aufgrund negativer Erwartungen grundsätzlich keine Personen dieser Herkunft einstellen. Im Bereich des Wohnens und der Nachbarschaft prallen die unterschiedlichen Lebensweisen und Mentalitäten besonders hart aufeinander. Andere Einstellungen und Bedürfnisse, was Ruhe, Geschlechterrollen oder die Pflege gemeinsam genutzter Orte betrifft, führen immer wieder zu Konflikten, wobei beim Fehlen schlichtender Vermittler immer wieder Angst und Argwohn, aber auch Drohungen und Gewaltbereitschaft das Klima vergiften. Häufig überlagern sich kulturelle Konflikte auch mit Differenzen zwischen Generationen und Schichten.

Ebenso wie die Konflikte gehören auch Konfliktlösungen und ein über weite Strecken gelungenes Zusammenleben und Zusammenarbeiten zum zürcherischen Alltag. Im kleinen und privaten Rahmen findet ein hohes Mass an gegenseitiger Verständigung und Anpassung statt. Auch Menschen, die sich politisch für Abgrenzung einsetzen, zählen oft Ausländerinnen und Ausländer zu ihrem Freundeskreis. Auf gesellschaftlicher und politischer Ebene müssen Chancen und Gefahren aber klar erkannt, der Handlungsrahmen geweitet und das Fundament für eine friedliche und erfolgreiche, auf der Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten aufbauende Gesellschaft verbreitert werden. Dazu will der vorliegende Bericht einen Beitrag leisten.

#### **4 Die Stadt Zürich und die Migrationspolitik des Bundes**

In der Migrationspolitik ist der Handlungsspielraum der Städte sehr gering. Die Migration hängt im Wesentlichen von der internationalen Wirtschaftslage und der Entwicklung in Krisengebieten ab. Zulassung und Zuteilung von Neuzugezogenen sind bundesrechtlich und durch internationale Abkommen geregelt. Auf das Bundesrecht und den Abschluss internationaler Abkommen haben die Städte jedoch keinen direkten Einfluss.

Trotzdem betrifft die Migrationspolitik die Städte im Kern. Als wirtschaftliche Zentren, die über ihre Internationalität, das Potential ihrer Arbeitsplätze und die Vielzahl von Kontaktchancen auch auf Immigrantinnen und Immigranten eine grosse Anziehungskraft ausüben, haben sie alles Interesse daran, bei migrationspolitischen Entscheiden

Gehör zu finden und ihre Vorstellungen und Vorschläge einbringen zu können. Sie haben ein intensives Interesse an einer kohärenten Aussen- und Migrationspolitik.

### **Annäherung an die EU**

In vielen Bereichen bringt schon die Annäherung an die EU entscheidende Verbesserungen:

#### *Freier Personenverkehr*

Bereits heute stammt ein grosser Teil der hoch qualifizierten Arbeitskräfte aus EU-Ländern. Die Nachfrage ist in den letzten Jahren stark gewachsen. Umgekehrt bildet die EU das bevorzugte Ziel von Schweizerinnen und Schweizern, die im Ausland Arbeit suchen. Dem bilateralen Abkommen über den freien Personenverkehr kommt daher für die Stadt Zürich grosse Bedeutung zu. Sein Abschluss bildet eine notwendige Bedingung für das Zustandekommen auch anderer Regelungen mit der EU und EU-Ländern.

#### *Dubliner Abkommen*

Das Dubliner Abkommen legt einerseits Mindestanforderungen im Asylwesen fest und schliesst andererseits eine Wiederholung von Asylverfahren in anderen EU-Ländern aus. Ein Asylgesuch kann nur im Land des ersten Aufenthalts gestellt werden. Bei Ablehnung in diesem Land gilt die Ablehnung für die gesamte EU. Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller können ins Land des ersten Aufenthaltes in der EU zurückgeschafft werden. Das Dubliner Abkommen besässe für die Schweiz eine besondere Bedeutung. Denn für Asylbewerberinnen und Asylbewerber, deren Gesuch in der EU abgewiesen wurde, ist ein zweiter Versuch in der Schweiz attraktiv und nahe liegend. Zudem kann die Schweiz die Gesuchstellenden – spezielle Regelungen vorbehalten – nicht in das Land des ersten Aufenthalts zurückschaffen.

#### *Schengener Abkommen*

Die EU regelte im Schengener Abkommen die grenzübergreifenden Sicherheitsfragen. Bei rund 700 000 Einreisen pro Tag ist eine umfassende Kontrolle des gesamten Grenzverkehrs durch die auf sich selbst gestellte Schweiz nicht möglich. Um nicht zur Drehscheibe der internationalen Kriminalität zu werden, hat die Schweiz mit den Nachbarstaaten behelfsmässig Sicherheitsabkommen abgeschlossen. Die wirksamste Lösung bestände jedoch im Einbezug ins Schengener Abkommen.

#### *Mitbestimmung in Gegenseitigkeit*

Der Maastrichter Vertrag sieht für die Angehörigen der anderen EU-Länder das kommunale Stimm- und Wahlrecht vor. Die meisten EU-Staaten haben es inzwischen eingeführt, ohne dass sich daraus Schwierigkeiten ergeben hätten. Von diesen Erfahrungen könnte auch die Schweiz profitieren.

### *Teilen von Verantwortung*

Unter dem Arbeitstitel «Sharing of Responsibility» wird gegenwärtig innerhalb der EU ein Abkommen mit dem Ziel einer Lastenverteilung in Asylfragen erarbeitet. Die Schweiz verzeichnet eine im Vergleich zu ihrer Bevölkerung besonders starke Zuwanderung aus kriegsbetroffenen und unstabilen Gebieten wie Kosovo, Albanien und der kurdischen Türkei. Das neue Abkommen würde deshalb mit hoher Wahrscheinlichkeit auch der Schweiz zugute kommen.

### **Nationale Koordination ist nötig**

#### *Mindestanforderungen an die Integration*

Zwar kommt der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung im Bundesrecht ein grosser Stellenwert zu. Doch während das Ausländerrecht und damit die Zuwanderung Bundessache sind, wird die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung den Gemeinden überantwortet. Bei der hohen Attraktivität der wirtschaftlichen Zentren auch und gerade für Neuzuziehende haben auf schweizerischer Seite vor allem die Kernstädte und die regionalen Zentren für die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung zu sorgen. Mit dem neuen Art. 25a des ANAG (Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer) hat der Bund nunmehr die Kompetenz erhalten, sich an den Kosten für die soziale Eingliederung von Ausländern zu beteiligen. Im Sinne einer nationalen Koordination sollte die Ausführungsgesetzgebung zum Integrationsartikel Mindestanforderungen an Eingliederungsmassnahmen enthalten; denn eine erfolgreiche Integration vermag die Sozialversicherungs- und Sozialhilfekosten zu vermindern.

#### *Ungekürzte Abgeltungen in der Asylfürsorge*

Die vorgesehenen Kürzungen in der Asylfürsorge bergen die Gefahr, dass eine situationsgerechte Betreuung neu zuziehender Asylsuchender unterbleibt. Dabei nimmt die Zahl der unbegleiteten Jugendlichen und jener Menschen, die aufgrund ihrer Problemstellungen in besonderen Institutionen untergebracht werden müssten, ständig zu. Auch kriegstraumatisierten Kindern kann und muss mit geeigneten Therapien geholfen werden. Eine rechtzeitige Behandlung kann Langzeitkosten vermeiden helfen.

Bei einer einheitlichen nationalen Regelung, insbesondere vom Bund vereinbarten Kollektivverträgen mit den Krankenkassen, liessen sich auch in der Gesundheitsvorsorge deutliche Einsparungen erzielen.

#### *Wegweisung und Rückkehrhilfe*

Die Tatsache, dass abgewiesene Asylsuchende und Personen ohne Aufenthaltbewilligung oft nicht weggewiesen werden (können), verursacht den Betreuungs- und Polizeiorganen grosse Probleme. Sie richtet auch politische Flurschäden an. Dies gilt in besonderem Mass bei Asylsuchenden, die krimineller Handlungen überführt sind. Die Bemühungen um den Vollzug von Wegweisungen müssen daher verstärkt werden.

Der Bund hat alles zu unternehmen, um eine rechtzeitige Wegweisung zu ermöglichen.

Wie bisherige Erfahrungen zeigen, kann die Rückkehr vor allem von Gewaltflüchtlingen bei geänderter Situation mit gezielter Beratung, finanziellen Anreizen und Aufbauprojekten an Ort wirksam gefördert werden. Auch hier bedarf es national koordinierter Anstrengungen.

#### *Gründliche Klärung offener Fragen*

In der Asylpolitik werden viele und widersprüchliche Forderungen erhoben, deren Wirksamkeit und Umsetzbarkeit höchst umstritten ist. Sie betreffen einerseits die Fürsorge. Hier wird ein Zusammenhang zwischen der Höhe und Dauer von Sozialhilfeleistungen und der Zahl von Zuwandernden hergestellt. Diskutiert wird zudem die Möglichkeit, das Arbeitsverbot für Asylsuchende aufzuheben oder Asylsuchenden Arbeitsbewilligungen aus dem Bundeskontingent zuzuteilen. In vergleichenden Untersuchungen sollen die Wirkungen unterschiedlicher Sozialhilfesysteme geklärt und Versicherungsautomatismen überprüft werden. Gleichzeitig sind die Folgen eines gelockerten Arbeitsverbotes zu untersuchen.

Ein zweiter Block von Fragen kreist um die Möglichkeit, die räumliche Verteilung von Neuzuziehenden zu beeinflussen und möglichst günstige Voraussetzungen für eine Integration zu schaffen. Diskutiert wird beispielsweise die Zuteilung von Asylsuchenden unter Berücksichtigung ihres sozialen Zusammenhangs und ihre Unterbringung bei Verwandten, die Beeinflussbarkeit der Wohnsitznahme und der Binnenwanderung ehemaliger Saisoniers und Jahresaufenthalter (etwa durch sozialen Wohnungsbau in gut gestellten Gemeinden mit grossem Integrationspotential oder mit einer Unterstützungspflicht durch die Erstbewilligungs-Kantone) usw.

Die Daten und Erkenntnisse in diesen Bereichen sind äusserst dürftig. Eine Würdigung und Einordnung der Forderungen fällt daher schwer. Das Bedürfnis nach einer gründlichen Klärung in diesen für die Integration wesentlichen Fragen ist jedoch vorhanden.

#### *Bildung einer nationalen Plattform*

Heute besitzen die Städte, die in Fragen der Migration und Integration über die meiste Erfahrung und die präzisesten Kenntnisse verfügen, keine direkten Beziehungen zum Bund. Es ist nicht nur wünschbar, sondern auch notwendig, dass der für die Ausländergesetzgebung und die Zuwanderung zuständige Bund auf die Erfahrungen der Städte und Gemeinden abstellt. Die Bildung einer nationalen Plattform von Bundes-, Kantons- und Stadt- bzw. Gemeindebehörden ist für flexible und effiziente Problemlösungen unverzichtbar.

## **5 Leitideen und Massnahmen in sechs Handlungsfeldern**

### **Grundprinzipien**

#### **Integration als Ziel**

Zusammenhalt und Zusammenarbeit sind wichtig für jede Gesellschaft. Auch unsere Bundesverfassung setzt sich zum Ziel, die Einheit der Eidgenossenschaft zu festigen und zu erhalten. Sie baut deshalb auf die direkte Demokratie und den sozialen Rechtsstaat und lässt so die Bürgerinnen und Bürger sowohl am Staat und seiner Gesetzgebung als auch an der «gemeinsamen Wohlfahrt» teilhaben. Die direkte Demokratie und der soziale Rechtsstaat wirken integrierend: Sie verschaffen dem Staat und seinen Gesetzen die notwendige Anerkennung und ermöglichen den Bürgerinnen und Bürgern, sich mit ihm zu identifizieren.

Zwar gewährt die Bundesverfassung den Ausländerinnen und Ausländern keine politischen Rechte. Aber sie bezieht sie in den Schutz der Grundrechte, den Arbeitnehmerschutz und die überwiegende Zahl der Sozialrechte mit ein; und sie enthält das an den Gesetzgeber gerichtete Gebot, Ungleichheiten abzubauen und möglichst vielen Mitgliedern der Gesellschaft den Gebrauch der gewährleisteten Freiheiten zu ermöglichen. Integration ist deshalb auch das Hauptziel der schweizerischen Ausländerpolitik. Die Leistungen, welche die Schweiz hierfür erbringt, sind kein Gnadengeschenk, sondern Anstrengungen im eigenen Interesse; denn sie dienen dem Funktionieren, der Wohlfahrt und der Anerkennung des schweizerischen Gemeinwesens. Eine Gesellschaft, in welcher die Ausländerinnen und Ausländer eine massgebliche Rolle für die Wirtschaft des Landes spielen, kann nicht darauf verzichten, sie auch am öffentlichen Leben teilhaben zu lassen.

#### **Bestehende Integrationsleistungen erkennen und unterstützen**

In den verschiedensten Lebensbereichen wird bereits sehr viel Integrationsarbeit geleistet: am Wohnort, in der Nachbarschaft, zwischen Familien, im Beruf, in der Ausbildung oder in Vereinen. Eine wichtige Funktion erfüllen dabei die Ausländerinnen- und Ausländerorganisationen. Wenn im Folgenden in sechs Richtungen Leitideen und Massnahmen genannt werden, denen die Stadt in den kommenden Jahren besonderes Gewicht beimessen will, so in Anerkennung dessen, was bereits getan wird. Gutes soll gestärkt und allenfalls besser vernetzt, Doppelspurigkeiten abgebaut und die Effizienz von Massnahmen erhöht werden.

**Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten**

Voraussetzung für jede Verständigung ist gegenseitiger Respekt. Dauerhafte oder auch vorübergehende Integration kann nur gelingen, wenn sie auf der Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten beruht. Der Staat und die einheimische Gesellschaft bieten Arbeit und Einkommen oder wenn nötig Sozialhilfe sowie politischen Schutz und Stabilität. Erwartet werden Anstrengungen wie ein eigener Beitrag zur Existenzsicherung, Spracherwerb und Qualifizierung im Hinblick auf die Anforderungen unserer Gesellschaft sowie die Einhaltung rechtsstaatlicher Normen. Eine Integrationspolitik, die auf dieser Gegenseitigkeit basiert, wird breite Zustimmung finden.

## **Sprachverständigung ist Voraussetzung für Kontakt und Teilnahme**

Kenntnis der deutschen Sprache ist eine der Voraussetzungen, um sich im Alltag selbstbestimmt bewegen, sich verständigen und handeln zu können. Für die Verständigung im Wohnbereich, im Quartier, im Austausch mit den Lehrkräften der Kinder, für die Mitwirkung in Vereinen oder Kommissionen und für die Wahrnehmung politischer Rechte ist die Kenntnis der deutschen Sprache unabdingbar. Sie hilft auch, Ängste und Vorurteile abzubauen.

Nicht lesen und schreiben können und mangelnde Deutschkenntnisse erschweren zudem den Zugang zu Schule und Weiterbildung und gelten immer stärker als Hindernis im Wettbewerb um Arbeitsplätze. Für Migrantinnen und Migranten und insbesondere für Frauen und erst kürzlich in die Schweiz eingereiste Jugendliche ist die ihnen fremde Sprache im Aufnahmeland einer der Faktoren, der zu Ungleichheit führt, bereits bestehende Ungleichheiten verstärkt oder dazu dient, Ungleichheit zu rechtfertigen – sowohl auf individueller als auch auf struktureller Ebene.

### **Leitideen**

- Zur gegenseitigen Verständigung ist die Kenntnis der deutschen Sprache nötig.
- Die Stadt bietet daher ein Grundangebot von Integrationskursen an, die das zur Bewältigung des Alltags notwendigste Wissen, Kenntnisse der deutschen Sprache und allenfalls Unterricht im Lesen und Schreiben vermitteln.
- Die Stadt unterstützt weiterführende Angebote insbesondere auch für Frauen und neu zugezogene Jugendliche, um den Zugang zur Berufstätigkeit zu ermöglichen.
- Die Stadt erwartet, dass Immigrantinnen und Immigranten die deutsche Sprache erlernen. Sie fordert Neuzugezogene zum Besuch der Deutschkurse auf. Für Personen, die Sozialhilfe empfangen, ist der Besuch der Deutschkurse obligatorisch.
- Bestehende Angebote werden koordiniert und optimiert.

### **Massnahmen**

Faktoren wie Herkunft, Gründe und Art der Emigration, Aufenthaltsstatus in der Schweiz, Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten, Beziehungsnetz, Familiensituation, Schulbildung, soziale Schicht sind bestimmend dafür, welche Kursangebote Migrantinnen und Migranten wahrnehmen wollen und können.

- Kursangebote orientieren sich deshalb methodisch und inhaltlich an den vielfältigen Lebensrealitäten von Migrantinnen und Migranten. Angebote für Erwerbslose, Berufstätige, Frauen, Schulungsgewohnte usw. müssen der jeweiligen Situation angepasst sein. Um ein sinnvolles Angebot herstellen zu können, wird auch die Zusammenarbeit mit Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern gesucht.
- Mit der Koordination, Abklärung und Vermittlung der Angebote wird eine bestehende Dienststelle oder Organisation (z.B. die Fachstelle für interkulturelle Fragen oder eine private Organisation mit einem Leistungsauftrag) betraut.
- Die verwaltungsinternen und privaten Angebote an Deutschkursen werden auf ihre Wirkung überprüft. Die Bedarfsentwicklung, Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen sollen mittels eines Controllings und gezielter Auswertung mit den anbietenden Stellen ermittelt werden.
- Die Angebote an Integrations- und Alphabetisierungskursen werden überprüft und allenfalls erweitert. Personen, die Sozialhilfe empfangen, und Neuzugezogene werden verpflichtet, entsprechende Angebote zu besuchen. Neuzugezogene werden an Einführungsveranstaltungen darüber informiert.
- Die Stadt wird in Zusammenarbeit mit anderen Städten beim Bund vorstellig, um eine gesamtschweizerische Lösung bezüglich obligatorischer Angebote zu erreichen.

## **Schule und Bildung schaffen wichtige Qualifikationen**

Bildung wird beim raschen Strukturwandel unserer Wirtschaft und mit dem Verschwinden einfacherer Tätigkeiten immer wichtiger. Sie verschafft Zugang zum Arbeitsmarkt und bildet einen der Schlüsselfaktoren für die Integration in allen gesellschaftlichen Bereichen. Der Grossteil der Immigrantinnen und Immigranten besitzt die schlechteren Ausgangsbedingungen für eine gute Bildung als die schweizerische Bevölkerung. Zwar verbessert sich die Bildungssituation, je jünger jemand in die Schweiz eingereist und je früher er oder sie hier eingeschult worden ist. Aber selbst Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation haben im Vergleich mit den Schweizerinnen und Schweizern deutlich geringere Chancen, einen höheren Bildungsabschluss zu erlangen. Eine auf Integration gerichtete Politik setzt sich deshalb zum Ziel, die Anteile ausländischer Kinder in den höheren Schulstufen anzuheben.

In Zürich gehen über dreissig Prozent der Schülerinnen und Schüler mit einer Mehrheit fremdsprachiger Kinder zur Schule. In mehreren Quartieren liegt der Anteil der fremdsprachigen Kinder zwischen achtzig und neunzig Prozent, wobei die Kinder sowohl schweizerischer wie ausländischer Herkunft in der Regel aus schulferneren Schichten stammen. Beides zusammen führt zu problematischen Unterrichtssituationen. Es leistet auch der weiteren Entmischung dieser Quartiere Vorschub.

Unsere Stadt besitzt ein vitales Interesse daran, auch Kindern ausländischer Herkunft eine gute Ausbildung zu vermitteln. Denn sie machen beinahe die Hälfte der Stadtzürcher Schulkinder aus und bilden, zusammen mit den Schweizer Kindern, das Fundament, worauf unsere Wirtschaft in Zukunft aufbauen muss. Das Interesse an einer guten Schule verlangt, dass gerade jene Kinder, denen das Elternhaus die nötige Hilfe nicht gewähren kann, in ihren Bildungsbemühungen unterstützt werden. Es sollen aber nicht nur Löcher gestopft, sondern auch Begabungen gefördert und Potentiale entwickelt werden. An sich stellt auch die Kenntnis fremder Sprachen und Kulturen ein solches Potential dar; doch kann es gewinnbringend nur eingesetzt werden, wenn die Bildungsanforderungen unserer Gesellschaft ebenfalls abgedeckt werden. Sowohl Stütz- wie auch Fördermassnahmen setzen differenzierte Angebote in den verschiedenen Unterrichtsbereichen voraus.

Mehr als andere gesellschaftliche Bereiche ist die Schule seit Jahren mit der Herausforderung der sprachlich-kulturellen Integration konfrontiert. Deshalb gibt es hier bereits zahlreiche, über Stadt und Kanton hinausweisende Integrationsprojekte, die weiter entwickelt werden sollen. Die städtischen Volksschulen und Kindergärten vermitteln den Kindern trotz der teilweise problematischen Unterrichtssituation eine gute Grundausbildung. Wo das Leistungsniveau unterdurchschnittlich und die Integration erschwert ist, ergreifen sie besondere Massnahmen. Sie zielen darauf ab, den schulischen Erfolg der einzelnen Jugendlichen, aber auch das sprachliche Niveau der ganzen Klasse zu verbessern. Alle Kinder sollen von diesen Massnahmen profitieren kön-

nen. Zu diesen Massnahmen gehören auch zusätzliche Lernmöglichkeiten im ausser-schulischen Bereich und niederschwellige, an Eltern gerichtete Integrationsangebote.

Schulen nehmen auch in der Gesundheitsförderung eine Schlüsselstellung ein. Prävention kann nirgends so wirksam und nachhaltig betrieben werden wie in der Schule. Der Gesundheitszustand gilt denn auch als aussagekräftiger Indikator für gelungene Integration (WHO). Das Schul- und Sportdepartement hat sich zusammen mit dem Sozialdepartement, dem Kanton und anderen Partnern in der Entwicklung innovativer Integrations- und Gesundheitsförderprojekte ein wertvolles Know-how erworben. Darauf soll weiter aufgebaut werden.

### **Leitideen**

- **Der Unterricht berücksichtigt die besonderen Situationen der Schülerinnen und Schüler und ihre unterschiedlichen Bedürfnisse. Er unterstützt bei Schwächen und fördert Begabungen.**
- **Schulhäuser oder Schulklassen mit besonderen Verhältnissen, insbesondere einem hohen Ausländeranteil, erhalten zusätzliche Unterstützung. Sie soll allen Schülerinnen und Schülern zugute kommen und die Qualität der Schule als Ganzes sichern.**
- **Besondere Anstrengungen unternimmt die Stadt beim Übergang von der Schule ins Erwerbsleben. Allen Jugendlichen sollen weiterführende Perspektiven vermittelt werden. Dabei sollen auch Jugendliche erfasst werden, die einen grösseren Teil ihrer Schulzeit im Herkunftsland verbracht haben und erst spät über den Familiennachzug in die Schweiz gezogen sind.**
- **Die Zusammenarbeit zwischen Schule und Elternhaus wird gezielt verstärkt. Die Schule beteiligt die Eltern am Lernen ihrer Kinder und überträgt ihnen die entsprechende Verantwortung. Sie wird, wo nötig, von Vermittlerinnen und Vermittlern aus Ausländerorganisationen unterstützt.**
- **Die Doppelbelastung durch Familien- und Berufsarbeit stellt viele Frauen vor besondere Schwierigkeiten. Für Mütter, die Vollzeit arbeiten, auch wenn die Kinder klein sind, sind ausserschulische Betreuungsmodelle besonders wichtig. Dabei ist auf eine angemessene und den Integrationsprozess fördernde Eigenleistung Wert zu legen.**
- **Die Schule nimmt eine Schlüsselstellung in der Gesundheitsförderung ein. Entsprechende Programme sollen auch der besonderen Situation von Migrantinnen und Migranten Rechnung tragen.**

## **Massnahmen**

### *Entwicklung und Qualitätssicherung durch Sprachförderung, Teamarbeit und Lehrerkooperation im Unterricht:*

- Das Schul- und Sportdepartement beteiligt sich am kantonalen Projekt «Qualität in multikulturellen Schulen» (QUIMS), welches mit und in Schulen innovative Konzepte und Massnahmen zur Leistungssteigerung und zum Chancenausgleich entwickeln, einführen und erproben will. Dabei wird auch der verstärkte Miteinbezug der fremdsprachigen Eltern in die Gestaltung und Entwicklung der Schule umgesetzt. Zusammen mit allen Beteiligten werden die Massnahmen zum Erreichen dieses Ziels erarbeitet.
- Bei den Pilotprojekten der Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK) geht es um Lehrerkooperation und den flexiblen Einbezug von muttersprachlichen Lehrkräften in den Unterricht, der die Integration unterstützt, den Kontakt zu den Eltern garantiert sowie Sprachförderung in beiden Sprachen des Kindes ermöglicht. Zwei Schulhäuser im Schulkreis Limmattal laufen als Pilotprojekte. Eine Ausweitung des Versuchs wird von Behörden und Verwaltung in Zusammenarbeit mit der Bildungsdirektion geprüft.
- Das Teammodell in Kindergarten und Schule soll auf andere Stadtgebiete ausgeweitet werden. Statt in spezielle Integrationsklassen werden die Kinder direkt in Regelklassen eingegliedert und erhalten von einer der Klasse zugeteilten zusätzlichen Lehrkraft eine auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete Ausbildung mit Schwerpunkt Spracherwerb Deutsch. Diese Massnahme kommt durch die Hebung des Niveaus in deutscher Sprache auch den Schweizerkindern zugute.
- Unter dem Titel «Integratives Massnahmenpaket der Volksschule» hat der Gemeinderat mit grosser Mehrheit ein innovatives Massnahmenpaket beschlossen. Es erhöht die Tragfähigkeit und Problemlösungsfähigkeit von Schulhäusern mit besonderen Verhältnissen und sichert die Qualität des Unterrichts für alle Kinder.

### *Verstärkung des Elterneinbezugs auf Schulhausebene:*

- Der gezielte Einbezug der Eltern durch das Schulhaus gilt als einer der wirkungsvollsten Ansätze für Integration und Leistungssteigerung der Kinder. Für fremdsprachige Eltern werden separate Informationsveranstaltungen zu den Themen Kindergarten Eintritt, Schuleintritt und Übertritt in die Oberstufe veranstaltet. Gut integrierte und sprachkompetente ausländische Eltern sollen vermehrt für die Mitarbeit in Schulbehörden beigezogen werden.

### *Sicherstellung der beruflichen Integration am Übergang Schule–Erwerbsleben:*

- Die Berufswahlschule, die Schule für Haushalt und Lebensgestaltung SHL wie auch das Sozialdepartement bieten in der Form von Integrationsklassen den Jugendlichen die Möglichkeit eines Schuljahres mit den Schwerpunkten Spracherwerb Deutsch und Berufseinstiegsvorbereitung an. Bei klarem Bedarf ist eine Erhöhung

der Anzahl Plätze in Integrationskursen auch für 15- bis 20-jährige Neuzugezogene denkbar.

- Berufliche Eingliederungsklassen (BEK) und spezielle Angebote der Berufsberatung sind weitere Massnahmen, welche die berufliche Integration ausländischer Jugendlicher fördern.

*Ausserschulische Betreuung:*

- Die Angebote der Stadt in der ausserschulischen Betreuung (Horte, Schülerclubs, Tagesschulen, Freizeit-, Sport- und Ferienkurse) sind integrationsfördernd für alle Kinder, die sich für ein entsprechendes Angebot interessieren oder aufgrund ihrer familiären Herkunft darauf angewiesen sind. Die Weiterentwicklung von Schulformen mit teilbetreuten Tagesstrukturen wird vorangetrieben, so z.B. Angebote mit integriertem Mittagstisch bzw. Tagesschulen für die Oberstufe.

*Systematische Berücksichtigung migrationsspezifischer Aspekte bei der gesundheitlichen Vorsorge:*

- Bei Abklärung, Beratung, gesundheitlicher Vorsorge sowie bei der Entwicklung von Präventionsprogrammen berücksichtigen die entsprechenden Dienste (Schulärztlicher-Schulpsychologischer Dienst, Fachstelle für Suchtprävention und Gesundheitsförderung) auch die speziellen Bedürfnisse und Risiken von Migrantinnen und Migranten.
- Der Sport ist in besonderem Masse imstande, nationale, kulturelle, religiöse oder sprachliche Schranken und Grenzen zu umgehen oder gar zu beseitigen. Fast alle Bestrebungen, Aktionen und Angebote auf sportlichem Gebiet haben neben ihrer gesundheitsfördernden auch eine integrative Wirkung. Die Stadt Zürich bietet sowohl den Kindern und Jugendlichen wie auch den Erwachsenen ein breites Angebot an Sportmöglichkeiten, sei es mit der grossen Zahl an Sportanlagen, dem vielfältigen Kursangebot wie auch über die Vielzahl der hier ansässigen Sportvereine. Das Angebot soll ausgebaut werden.

## **Erwerbsarbeit ist die notwendige Basis für gesellschaftliche Integration**

Der anhaltende Strukturwandel der letzten Jahre spaltet den Arbeitsmarkt in Bereiche mit sehr unterschiedlichen Anforderungen. Die Nachfrage nach hoch qualifiziertem Personal im oberen Segment steigt. Die Anforderungen an Flexibilität, Mobilität, Kompetenz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind gewachsen. Gleichzeitig verschwinden Arbeitsplätze mit einfacheren Tätigkeiten. Von den in der Stadt Zürich gemeldeten Erwerbslosen leisteten 40% zuletzt eine Hilfsarbeit, und 50% übten eine Fachtätigkeit aus, während lediglich 3,5% eine Kaderfunktion innegehabt hatten. Seit 1991 gingen der Stadt Zürich 40 000 Stellen verloren, zu zwei Dritteln waren dies Vollzeitstellen, zu einem Drittel Teilzeitstellen mit einem Beschäftigungsumfang von bis zu 50%.

Diese Entwicklung betrifft generell beruflich sowohl wenig qualifizierte Schweizerinnen und Schweizer als auch Ausländerinnen und Ausländer; Letztere sind jedoch in Berufsgruppen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen überdurchschnittlich vertreten. Bei einem Bevölkerungsanteil von rund einem Viertel (29%) bilden Migrantinnen und Migranten mit mehr als der Hälfte (55%) die grösste Gruppe Erwerbsloser.

Migrantinnen und Migranten arbeiten häufiger im Tieflohnbereich, wo die Löhne kaum existenzsichernd sind. Deshalb treten auch nachziehende Familienmitglieder – Ehefrauen und der Schulpflicht entwachsene Jugendliche – als Arbeitsuchende auf. Diese werden beim Eintritt ins Erwerbsleben aber oft in die Schwarzarbeit abgedrängt, wo zusätzlich zum niedrigen Lohn auch die soziale Absicherung fehlt. Schlechte Aussichten auf berufliche Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt haben insbesondere Migrantinnen und Migranten, die im Zuge der neueren Asylmigration eingereist sind.

Lückenhafte Sprachkenntnisse und fehlende oder nicht den hiesigen Erwartungen entsprechende professionelle Kompetenzen und Schwierigkeiten, sich in unseren komplexen institutionellen Strukturen zurechtzufinden und sich selbständig über bestehende Hilfsangebote zu informieren, erschweren oder verunmöglichen oft die erfolgreiche Arbeitsuche. Damit steigt das Risiko, längerfristig auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen zu sein. Erschwerter oder fehlender Zugang zum Arbeitsmarkt stellt indessen auch eine Hürde für die gesellschaftliche Integration dar, denn Erwerbslose profitieren nicht von der wichtigen Integrationswirkung der Arbeitswelt.

### **Leitideen**

- Die grösste Integrationskraft geht von einer starken Wirtschaft aus.
- Investitionen in die Stärkung der gesellschaftlichen Integration werten den Wirtschaftsstandort Zürich auf und umgekehrt. Sozial- und wirtschaftspoliti-

sche Massnahmen müssen koordiniert und gemeinsame Strategien entwickelt werden.

- Integrationspolitik ist immer auch Beschäftigungspolitik. Namentlich im Segment der einfacheren Erwerbstätigkeiten müssen die Arbeits- und Qualifizierungsmöglichkeiten systematisch erweitert werden. Oberstes Ziel dabei ist die nachhaltige Integration in den regulären Arbeitsmarkt. Zur Integration von Arbeitssuchenden mit schlechten Perspektiven muss die Zusammenarbeit von Staat und Privatwirtschaft intensiviert werden.
- Für die nachhaltige Integration zugewanderter Frauen ist die Überwindung der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung besonders wichtig. Insbesondere darf die Bedeutung weiblicher Erwerbsarbeit nicht auf Zusatzverdienst reduziert werden, denn Erwerbsarbeit ist für Frauen wie für Männer eine entscheidende Basis für Integration. Gleichzeitig dürfen die Integrationsleistungen der Frauen im Bereich der unbezahlten sozialen Tätigkeiten nicht übersehen werden. Die daraus erwachsende, gerade bei Migrantinnen häufig anzutreffende Doppelbelastung sollte durch unterstützende Massnahmen am Arbeitsplatz und ausreichende Versorgung mit Krippen- und Hortplätzen abgefedert werden (vgl. Handlungsfelder Schule und Quartier).
- Für die nachhaltige Integration ausländischer Jugendlicher ist der Übergang zwischen Schule und Berufsleben entscheidend. Einzelne Migrantinnen- und Migrantengruppen sind heute auf dem Lehrstellenmarkt benachteiligt. Die Hilfe für Jugendliche mit eingeschränkten Zugangsmöglichkeiten zum Berufsbildungsangebot und zum Arbeitsmarkt muss generell und entsprechend der grösseren Jugendarbeitslosigkeit vor allem für ausländische Jugendliche verstärkt werden.

### **Massnahmen**

- Integrationsprogramme für ausländische Jugendliche: (Lehr-)Stellenlose Jugendliche am Übergang von der Schule ins Erwachsenen- und Erwerbsleben werden systematisch erfasst und, sofern vorhanden, in ein bestehendes Angebot, beispielsweise das Programm TAST der Asylorganisation für den Kanton Zürich, vermittelt. Aufbauend auf diesem und ähnlichen Programmen werden bedarfsgerecht weitere Massnahmen ergriffen, welche eine verbesserte Integration der Jugendlichen ins Berufsleben gewährleisten. Der Situation von Mädchen wird besondere Beachtung geschenkt, da ihre Integration in den Erwerbsarbeitsmarkt aufgrund übernommener Rollenvorstellungen oft vernachlässigt wird.
- Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit: In Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden, u.a. der Gewerbe- und Gesundheitspolizei, werden Einschränkungen und Verbote aufgehoben oder gemildert, um die Möglichkeiten von Frauen und Männern zu verbessern, ihren Lebensunterhalt eigenständig zu bestreiten. Ausländerinnen und Ausländer bringen oft aus ihrer Heimat ein spezifisches Wissen über

das Nutzen von Nischen mit. Dieses Wissen soll auch in Zürich zur Entfaltung kommen können.

- Zugang schaffen zu vorhandener Arbeit, deren Marktwert nicht existenzsichernd ist, aber die Integration in den Arbeitsmarkt vorbereiten und fördern kann (so genannte 1000-Franken-Jobs): Die heute geltenden Bestimmungen verlangen für bewilligungspflichtige Ausländerinnen und Ausländer orts- und branchenübliche Löhne, um eine Arbeitsbewilligung zu erhalten. Für die Integration in die Arbeit ist es oft entscheidend, dass sie die Chance haben, überhaupt eine Erwerbsarbeit ausüben zu können. Ein solcher Einstieg soll u.a. über Arbeit ermöglicht werden, für die der Arbeitgeber nicht in der Lage ist, einen existenzsichernden Lohn zu bezahlen.

## Integration beginnt im Wohnquartier

Die Zu- und Abwanderung von und nach Zürich hat zu einer immer ungleichmässiger verteilten Zusammensetzung der Wohnbevölkerung geführt. Während langer Jahre der Immigration war die räumliche Entmischung der Zugezogenen vergleichsweise schwach. Nach 1980 begannen sich aber starke Konzentrationstendenzen vor allem in den Kreisen 4 und 5 abzuzeichnen. Untersucht man die Segregation noch kleinräumiger, so finden sich einzelne – in der Regel stark durch Verkehr belastete – Strassenzüge, an denen praktisch ausschliesslich sozial schwache Migrantinnen und Migranten wohnen.

In jeder Stadt gibt es – in Abhängigkeit von Attraktivität und Wohnqualität – teurere und billigere Quartiere, deren Bewohnerinnen und Bewohner sich nach sozialer Schicht unterscheiden. Dass eine Mehrheit der ausländischen Wohnbevölkerung in den Quartieren mit den billigsten Wohnmöglichkeiten konzentriert ist, hängt mit verschiedenen Faktoren zusammen, mit den effektiv zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen, aber auch mit den für das Wohnen eingesetzten Mitteln, welche viele Migrantinnen und Migranten mit Rückkehrabsichten möglichst gering halten, in der Absicht, in der Schweiz möglichst viel Geld sparen zu können. Der soziale Status vieler Neuzugezogener ist tief; die kulturelle Distanz zwischen der Immigrations- und der schweizerischen wie auch der bereits länger hier lebenden ausländischen Bevölkerung hat sich vergrössert. Zudem werden Angehörige einzelner Länder auf dem Wohnungsmarkt klar benachteiligt und müssen mit oft nicht einmal billigen Wohnungen an den schlechtesten Lagen vorlieb nehmen.

Die starken Unterschiede zwischen den einzelnen Stadtquartieren hinsichtlich der Konzentration von sozial schwachen Migrantinnen und Migranten sollen abgebaut werden. In den typischen Immigrationsquartieren von Zürich fehlen sowohl der enge Zusammenhalt, wie er in grossen ethnischen Vierteln ausländischer Städte besteht, als auch die Gelegenheit zum Kontakt mit der schweizerischen Bevölkerung. Damit wird eine selbstverständliche Integration der ausländischen Wohnbevölkerung praktisch verunmöglicht. Sie kann nur stattfinden, wenn ein Austausch zwischen der Immigrationsbevölkerung und der schweizerischen Kultur im Alltag des Wohn- und Schulbereichs erfolgt. So hat eine Untersuchung im Grüнауquartier ergeben, dass die dort lebenden, sehr verschiedenen Nationalitäten miteinander keinen Kontakt suchen, sondern sich möglichst voneinander abgrenzen. Ein Kontakt mit Einheimischen hingegen wird von den befragten Migrantinnen und Migranten begrüsst.

Die Leitideen der Integrationspolitik im Wohn- und Alltagsbereich zielen deshalb in drei Richtungen:

## Leitideen

- Die breitere Verteilung neu zugezogener Migrantinnen und Migranten über die Stadt und das Umland hat das Ziel einer ausgeglicheneren sozialen und ethnischen Durchmischung der Quartiere. In Quartieren mit einem sehr grossen Anteil einer herkunftsmässig heterogenen Migrantenbevölkerung bestehen für diese kaum Kontaktmöglichkeiten zur hiesigen Bevölkerung.
- Eine Aufwertung der Siedlungen und Quartiere mit schlechter Wohnqualität, in denen sozial schwache Migrantinnen und Migranten überrepräsentiert sind, hat das doppelte Ziel, eine neue, stabile Bewohnerinnen- und Bewohnerschicht zu gewinnen und die Stabilität der dortigen Wohnbevölkerung zu fördern, denn zu grosse Mobilität ist der Integration abträglich.
- Unterstützende Massnahmen zur Integration im Wohn- und im Quartierbereich bauen Fremdenfeindlichkeit einerseits und mangelnde Anpassungsbereitschaft ab und helfen, Konflikte im Wohnbereich zu vermeiden und Kontakte zu fördern.

## Massnahmen

*Zu einer ausgeglicheneren Durchmischung der Bevölkerung in der Stadt:*

- Die Fachstellen für Stadtentwicklung und für interkulturelle Fragen der Stadt Zürich schaffen in Zusammenarbeit mit privaten genossenschaftlichen und öffentlichen Wohnungsanbietern eine Beratungsstelle für Fragen des Zusammenlebens im Wohnbereich. Die Beratungsstelle will ein Bindeglied zwischen ausländischen Wohnungssuchenden (v.a. Familien) und den Wohnungsträgern darstellen: Sie will informieren, vermitteln und begleiten und einerseits dafür sorgen, dass ausländische Familien vermehrt in allen Stadtquartieren Wohnungen finden. Umgekehrt sollen die Wohnungsvermietenden Unterstützung im Umgang mit unterschiedlichen Kulturen in einer Siedlung erhalten; die ausländischen Haushalte werden vermehrt über hiesige Sitten und Gebräuche im Wohnbereich aufgeklärt. Ziel ist die Ermöglichung eines möglichst konfliktfreien Zusammenlebens und ein Vermeiden befürchteter nachbarlicher Probleme. Dabei werden Synergien mit bestehenden privaten Organisationen (z.B. dem Verein Domicil) genutzt und wo möglich auf Bestehendem aufgebaut. Die Beratungsstelle wirkt zusammen mit der Vereinigung Zürcher Immobilienfirmen darauf hin, dass auch bei Pensionskassen und anderen privaten Wohnungsanbieterinnen und -anbietern Hemmnisse gegenüber besonders diskriminierten Immigrantinnen- und Immigrantengruppen abgebaut werden.
- Die Stadt saniert jene Wohnsiedlungen, die fast nur mehr von ausländischen Wohnungssuchenden akzeptiert werden, und bemüht sich gleichzeitig um eine Verbesserung des jeweiligen Wohnumfeldes, da dieses mit einer entscheidenden Rolle für die Wohnungswahl von Haushalten mit breiteren Wahlmöglichkeiten darstellt.

- Die Stadt appelliert in ihrer Rolle als Subventionsgeberin an die Baugenossenschaften, dass diese in allen Quartieren vermehrt ausländische Familien aus fremderen Kulturkreisen aufnehmen, denn gerade Baugenossenschaften bieten mit ihren gemeinschaftlichen Strukturen höhere Chancen zur Integration. Auch sie werden durch die erwähnte Beratungsstelle unterstützt.

*Zur Aufwertung der Quartiere und Siedlungen mit hohem Ausländeranteil und schlechter Wohnqualität:*

- In den Wohnquartieren mit schlechter Wohnqualität und überdurchschnittlich hohem Anteil an Migrantinnen und Migranten werden in Zusammenarbeit mit der dortigen Wohnbevölkerung Massnahmen zur Aufwertung und zur Verbesserung der Wohnqualität getroffen. Solche Massnahmen sind im Rahmen des städtischen Legislaturschwerpunktes «Gebietsaufwertungen» bereits am Anlaufen. Eine nachhaltige Verbesserung der Wohnqualität in diesen Quartieren soll auch zu einer grösseren Sesshaftigkeit der dortigen Haushalte führen. Alle Massnahmen, die dazu beitragen, die lokale Wohnsitzmobilität zu vermindern, wirken sich integrationspolitisch positiv aus.
- Es sollen in den aufzuwertenden Quartieren auch neue Wohnungen für mittelständische Familien und für andere urbane Haushalte erstellt werden, und zwar in einem Ausmass, dass die Durchmischung im Quartier und den Schulen sich spürbar verändert. Dies kann durch Sanierung, Abbruch und Neubau oder durch familienfreundlichen Wohnungsneubau, u.a. in den Entwicklungsgebieten wie in Zürich West, geschehen. Hier sind bereits Bestrebungen im Rahmen des Legislaturschwerpunktes «10 000 Wohnungen in zehn Jahren» im Gang.

*Unterstützende Massnahmen zur Integration im Wohnbereich und im Quartier:*

- Beteiligung und Mitsprache in Alltagsorganisationen oder im Haus und im Quartier fördern den Gemeinsinn und das Verständnis für die Mitwirkungskultur in der Schweiz. Die zivilgesellschaftliche Organisation und Beteiligung der ausländischen Wohnbevölkerung in Vereinen, Quartierorganisationen oder Sportclubs soll aktiv gefördert werden, da sie nicht nur ein grosses Integrationspotential, sondern auch eine Bereicherung für diese Organisationen darstellt. Bei der Vergabe von Unterstützungsbeiträgen durch die öffentliche Hand an solche Organisationen wird vermehrt auf deren integrative Leistungen geachtet.
- In städtischen Siedlungen mit hohen Migrantinnen- und Migrantenanteilen wird der Einsatz von Gemeinwesenarbeiterinnen und -arbeitern verstärkt, die mit der neu geschaffenen Beratungsstelle zusammenarbeiten. Ziel ist es, dass zur Vorbeugung potentieller Alltagskonflikte alle neu zuziehenden Haushalte von Vertretungen der Mieterschaft der entsprechenden Siedlung persönlich begrüsst und über die Regeln des Zusammenlebens informiert werden.
- Viele Migrantinnen leisten im Wohnquartier gesellschaftliche Integrationsarbeit. Das Integrationspotential solcher von ausländischen Frauen in Eigeninitiative erbrachten

gemeinschaftlichen Leistungen (Hütendienst, Mittagstisch usw.) soll durch infrastrukturelle und allenfalls auch durch finanzielle Unterstützung (z.B. im Rahmen von Soziokultur-Kontrakten) gefördert werden.

- In Anbetracht der beschränkt verfügbaren Mittel muss die Stadt Prioritäten setzen und besondere Massnahmen auf aktuelle soziale Brennpunkte konzentrieren; zur Stärkung der Ressourcen wird auf bestehenden Einrichtungen wie z.B. der Gemeinwesenarbeit in den Quartieren aufgebaut.

## **Mitverantwortung beginnt mit der Teilnahme am öffentlichen Leben**

Von gut 100 000 städtischen Einwohnerinnen und Einwohnern mit ausländischem Pass haben rund zwei Drittel die Niederlassungsbewilligung, leben also seit mindestens fünf oder zehn Jahren in der Schweiz; ein grosser Teil ist gar in der Schweiz geboren. Sie zahlen hier ihre Steuern und haben sich bei Arbeit, Schule und im Quartier mit denselben Sachverhalten auseinander zu setzen wie Schweizerinnen und Schweizer. Im Kanton Zürich ist das ordentliche Einbürgerungsverfahren wie vielerorts in der Schweiz ausserordentlich kompliziert und ineffizient. Mit der in den Neunzigerjahren eingeführten erleichterten Einbürgerung für bestimmte Ausländerinnen- und Ausländerkategorien sind die Einbürgerungskriterien zudem inkonsistent geworden. Die ordentlichen Einbürgerungen auf Antrag umfassen weniger als 2% der ausländischen Wohnbevölkerung.

### **Leitideen**

- Den Niedergelassenen soll Mitverantwortung durch vermehrte Teilnahmemöglichkeiten am öffentlichen Leben gegeben werden, sei es in Organisationen im Alltagsbereich oder in der lokalen Politik. Dies könnte legitime Ansprüche erfüllen, die Integration fördern und der Gesellschaft ein Wissens- und Erfahrungspotential erschliessen.
- Sprachkenntnisse erlauben Mitsprache und Mitgestaltung, zum Beispiel durch Einsitznahme in schulischen oder kirchlichen Gremien. Besonders wichtig ist der Schulbereich, in dem Unterschiede zwischen Herkunftskultur der Zugewanderten und der hiesigen Kultur aufeinander stossen. Der Miteinbezug und die Mitarbeit von ausländischen Eltern kann viel zum gegenseitigen Verständnis beitragen. Die Stadt verwendet sich für die notwendige kantonale Gesetzesänderung.

### **Massnahmen**

- Überall dort, wo Bürgergremien oder Arbeitsgruppen zur Mitwirkung eingesetzt werden, sollten vermehrt auch Migrantinnen und Migranten einbezogen werden. Deren Mitarbeit sollte nicht als Privileg, sondern als Inpflichtnahme angesehen werden.
- Das Stimm- und Wahlrecht in kommunalen Angelegenheiten ist für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer, die über die nötigen Sprachkenntnisse verfügen, als langfristige Option im Auge zu behalten. Da es sich dabei um eine politisch umstrittene und erst kürzlich vom Volk abgelehnte Forderung handelt, sind in erster Linie Zwischenlösungen wie die Einsitzmöglichkeit in schulische und kirchliche Gremien vorzusehen.

- Angesichts der heutigen Möglichkeit zur Doppelbürgerschaft soll für sozial und ökonomisch integrierte Ausländer und Ausländerinnen das Gewicht in erster Linie auf die raschere Einbürgerung gelegt werden. Umsetzungsschritte dazu sind Vereinfachung und Beschleunigung des bürokratischen Instanzenweges und dafür eine verbindliche und transparente Prüfung der Deutschkenntnisse. Kinder, die in der Schweiz alle Schulstufen durchlaufen haben, sollen, unabhängig von ihrem Geburtsort, bei Volljährigkeit formlos zur Übernahme des schweizerischen Bürgerrechts eingeladen werden können.
- Der Stadtrat richtet sich mit einer Sensibilisierungskampagne an die Bevölkerung in der Stadt Zürich. Die Kampagne soll den Boden schaffen für eine differenzierte und menschliche Auseinandersetzung mit Fragen der Integration und soll damit die Akzeptanz für die erleichterte Einbürgerung und für die Einsitznahme von Niedergelassenen in schulischen und anderen behördlichen Gremien in der Stadt Zürich fördern.

## **Integration fördert die öffentliche Sicherheit**

Öffentliche Sicherheit ist ein weiter Begriff, der oft gebraucht und doch schwer fassbar ist. In einer subjektiven Komponente umschreibt er das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung, ihre Einschätzung hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit, Opfer von die Sicherheit beeinträchtigenden Ereignissen (Straftaten, Unfälle, Katastrophen, militärische Bedrohungen) zu werden. Dem steht die objektive, messbare Sicherheit in Form von Statistiken über die Zahl und Häufigkeit solcher Ereignisse gegenüber.

Das Sicherheitsempfinden wird aber nicht ausschliesslich durch Informationen über die objektive Sicherheit beeinflusst; intuitive, zum Teil irrationale Faktoren spielen oft eine bedeutendere Rolle. So wird zum Beispiel Angst vor Fremden einerseits mit objektivierbaren Argumenten, etwa der Kriminalstatistik, begründet. Kulturelle Faktoren wie Fremdheit von Sprache, Aussehen und Verhalten dürften aber für die subjektive Befindlichkeit wichtiger sein. Integration kann zur Verbesserung des subjektiven Sicherheitsempfindens beitragen.

Integration dient aber auch der Förderung der objektiven Sicherheit. Die Ursachen der Kriminalität sind zwar keiner im strengen Sinn beweisbaren Kausalität zugänglich. Unbestritten ist aber, dass Integrationsdefizite, wie sie durch Arbeitslosigkeit, fehlende Zukunftsperspektiven oder schlechte Verwurzelung in der Gesellschaft zum Ausdruck kommen, wichtige Kriminalitäts-Risikofaktoren darstellen.

Die vom Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) veröffentlichte gesamtschweizerische Kriminalstatistik zeigt im Zeitraum der letzten zehn Jahre eine im Trend ungebrochene, Besorgnis erregende Zunahme des Anteils ermittelter ausländischer Straftäterinnen und Straftäter. Betrug dieser 1988 noch 33,5%, so ist im Jahre 1998 deutlich mehr als die Hälfte, nämlich 54,8% der erfassten Täterinnen und Täter nicht schweizerischer Nationalität.

Die Zürcher Kriminalstatistik ermöglicht eine vertiefte und differenziertere Analyse. Der Anteil von Ausländerinnen und Ausländern verübter Verstösse gegen das Strafgesetzbuch betrug 1998 52,4%. Nach Aufenthaltsgrund aufgeschlüsselt, entfielen davon 44,4% auf die niedergelassene Wohnbevölkerung. Mehr als die Hälfte der von Ausländerinnen und Ausländern verübten Straftaten wurden durch Personen mit Jahresaufenthaltsbewilligung (14,3%), Asylsuchende (23,1%), Touristinnen und Touristen (8,2%) sowie durch Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhielten (8,3%) verübt. Die Kriminalität von Ausländerinnen und Ausländern geht also zu einem überwiegenden Teil zurück auf nicht oder wenig integrierte Personen. Unter dieser Entwicklung und der damit verbundenen negativen Imagebildung leidet aber der überwiegende Teil der ausländischen Wohnbevölkerung, der sich korrekt und gesetzeskonform verhält.

## **Leitideen**

- Die polizeiliche Tätigkeit leistet einen Beitrag zur öffentlichen Sicherheit. Sie richtet sich gegen alle Personen, die Gesetze missachten, unabhängig von deren Nationalität.
- Konsequentes Vorgehen auch gegen ausländische Kriminelle leistet einen Beitrag zur Akzeptanz der Fremden sowohl bei der schweizerischen wie auch bei der gut integrierten ausländischen Bevölkerung.
- Isoliertes polizeiliches Handeln ist selten geeignet zur umfassenden Problemlösung. Es bedarf der Koordination mit allen relevanten Verwaltungszweigen jeder Stufe unseres Gemeinwesens (Bund, Kanton und Gemeinden).
- In der Stadt Zürich als grösster Schweizer Stadt mit Anbindung an einen Interkontinentalflughafen manifestieren sich die negativen Auswirkungen der globalen Migration besonders deutlich. Diese Herausforderung kann nur durch lokal vernetztes polizeiliches Handeln wirksam gemeistert werden.

## **Massnahmen**

Die Stadtpolizei Zürich setzt die Prioritäten im Rahmen des gesetzlichen Auftrages in denjenigen Bereichen, die direkt oder indirekt das Wohlbefinden der Bevölkerung und ihre Sicherheit am stärksten beeinträchtigen. Die folgende Aufzählung zeigt weniger konkrete Massnahmen, sondern Schwergewichte der polizeilichen Tätigkeit in Bereichen, in denen Ausländerinnen und Ausländer eine massgebende Rolle spielen.

- Der Verhinderung der Neubildung einer offenen Drogenszene und der Bekämpfung des Drogenhandels, der von ausländischen Banden dominiert wird, kommt eine grosse Bedeutung zu.
- Der Bekämpfung von Auswüchsen im Sexgewerbe, das sich mit seinem Rotlichtmilieu negativ auf die Lebensqualität der im Umfeld lebenden Wohnbevölkerung auswirkt, kommt ein hoher Stellenwert zu. Schwerpunkte bilden Verfahren wegen Menschenhandels, wegen Förderung der Prostitution und Verstössen gegen das Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt (Schwarzarbeit, Erleichterung des ungesetzlichen Aufenthaltes etc.), aber auch Verzeigungen wegen unerlaubter Ausübung der Prostitution (Verstoss gegen den sog. Strichplan).
- Es werden Aktionen gegen so genannte Kriminaltouristinnen und -touristen durchgeführt, welche oft bandenmässig namentlich in den Bereichen Einbruch, Trick- und Ladendiebstahl häufig nur für kurze Zeit die Stadt heimsuchen, um dann weiterzuziehen.
- Der Verunsicherung wird entgegengewirkt durch geeignete Prävention. Dazu steht die kriminalpolizeiliche Beratungsstelle allen für Fragen rund um die persönliche Sicherheit zur Verfügung. 1999 und 2000 ist zudem eine Präventionskampagne im Rahmen der gesamtschweizerischen Aktion «Gemeinsam gegen Gewalt» vorge-

sehen, die sich besonders mit Fragen der Jugendgewalt und der Gewalt an den Schulen befasst.

- Mit dem Projekt «Phönix Q» (Q = Quartier) hat die Stadtpolizei Zürich ein «Community-Policing-Projekt» initiiert. Die bisherigen kleineren Kreiswachen werden nach und nach zu so genannten Quartierwachen umgewandelt, welche mit erfahrenen Polizeibeamtinnen und -beamten besetzt werden, die nur tagsüber arbeiten. Diese kennen ihr Quartier, machen regelmässig Reviergänge auch zu Fuss und pflegen den persönlichen Kontakt zur Bevölkerung. Die durch den Verzicht auf den Nacht- und Wochenenddienst frei werdende Mannschaft wird auf den grösseren Wachen konzentriert, von wo aus die Streifenwagen im 24-Stunden-Betrieb eingesetzt werden. Mit diesem Projekt soll auch versucht werden, die oft vorhandene Hemmschwelle zwischen der ausländischen Bevölkerung und der Polizei abzubauen. Ähnliche Projekte werden im Ausland mit Erfolg praktiziert.

## 6 Organisatorische Umsetzung und Koordination

Auf der Verwaltungsebene ist eine Organisation geschaffen worden, die es ermöglicht, die im vorliegenden Papier formulierten Grundprinzipien, Leitideen und Massnahmen koordiniert umzusetzen.

### Zusammenarbeit in der Verwaltung

Für die Überarbeitung des Leitbildentwurfs wurde eine departementsübergreifende *Resonanzgruppe* geschaffen. Diese setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der für Integrationsfragen wichtigsten Departemente zusammen und wird vom Stadtpräsidenten geleitet. Ihr gehören die Vorsteherinnen des Polizei-, des Schul- und Sport- sowie des Sozialdepartementes an. Aus der Verwaltung sind die bereits genannten Departemente sowie das Gesundheits- und Umweltdepartement vertreten. Die Mitglieder der Resonanzgruppe dürfen sich nicht vertreten lassen, um sicherzustellen, dass anstehende Entscheidungen abschliessend getroffen werden können.

Die Resonanzgruppe ist für die Umsetzung der aufgeführten Grundprinzipien, Leitideen und Massnahmen verantwortlich, legt bei den Massnahmen Schwerpunkte fest und gibt einen zeitlichen Rahmen vor. Sie leistet ämterübergreifende Koordinationsarbeit und sorgt dafür, dass Doppelspurigkeiten verhindert werden. Sie setzt sich mit Anregungen und Initiativen der «Interkulturellen Kommission für Integration» und des «Interkulturellen Forums» auseinander und prüft deren Umsetzung.

Die *Fachstelle für Stadtentwicklung* ist die Geschäftsstelle der Resonanzgruppe. Ihr obliegt in Zusammenarbeit mit der Resonanzgruppe auch die Koordination des Controllings der Massnahmen im Integrationsbereich.

### Beratung durch eine externe Fachkommission

Die *Interkulturelle Kommission für Integration (IKOM)* setzt sich fachlich mit Migration und Integration in der Stadt Zürich auseinander. Sie berät den Stadtrat und die Resonanzgruppe in integrations- und migrationsrelevanten Fragen. Sie hat die Möglichkeit zur Stellungnahme und ein Antragsrecht zu entsprechenden Fragen.

Die Mitglieder der IKOM repräsentieren fachspezifisches Know-how der Migrantinnen und Migranten Zürichs. Sie vertreten je einen Fachbereich, in dem sie ausgewiesene Kenntnisse haben, verfügen über persönliche Erfahrungen und über ein soziales Netz im Bereich Migration und Integration. Die Kommission soll nicht mehr als zwölf Mitglieder haben. Sie wird vom Stadtpräsidenten geleitet.

Die *Fachstelle für interkulturelle Fragen* ist die Geschäftsstelle der IKOM. Sie informiert die Kommission über die anstehenden Fragen und Themen, die in der Resonanzgruppe behandelt werden.

### **Abstützung durch das Interkulturelle Forum**

Das *Interkulturelle Forum* (früher «Ausländersynode») stellt eine periodisch einzuberufende Versammlung dar, in welcher auf breiter Basis der Dialog zu integrations-spezifischen Fragen geführt wird. Im Forum sind vertreten:

- Delegierte von Migrantinnen- und Migrantenorganisationen
- Mitglieder des Stadt-, Gemeinde- und Kantonsrates
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung
- Vertreterinnen und Vertreter von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden
- Vertretungen kirchlicher und sozialer Institutionen

Beim Interkulturellen Forum handelt es sich nicht um ein demokratisch gewähltes Gremium. Es hat infolgedessen keine Kompetenz, Beschlüsse zu verabschieden. Im Forum werden Anliegen der ausländischen Organisationen und der Migrationsbevölkerung vorgebracht und diskutiert. Diese Anliegen und Empfehlungen werden durch die Interkulturelle Kommission für Integration und die Fachstelle für interkulturelle Fragen aufgenommen, geprüft und in den entsprechenden Gremien weiterverfolgt. Zuständig für die Organisation des Interkulturellen Forums ist die Fachstelle für interkulturelle Fragen.

### **Verbindung zwischen Verwaltung und Migrantinnen und Migranten**

Die *Fachstelle für interkulturelle Fragen* ist an dieser Schnittstelle tätig. Sie ist für alle Bewohnerinnen und Bewohner Zürichs da, für lange ansässige und neu zugezogene. Für die Erfüllung ihrer Aufgaben arbeitet sie mit Verwaltungsdienststellen und Behörden sowie mit Gruppen, Vereinen und Institutionen zusammen, die sich mit den entsprechenden Fragestellungen befassen. Im Rahmen ihrer Vernetzungsaufgabe pflegt sie regelmässige Kontakte zu ausländischen Organisationen, bezieht sie in die eigene Arbeit ein und unterstützt Aktivitäten von ausländischen Organisationen im Rahmen von Integrations- und Begegnungsprojekten.

Neben der Vernetzung hat die Fachstelle vor allem Beratungs- und Informationsaufgaben. Sie berät den Stadtpräsidenten in integrationsrelevanten Belangen; ihre mehrsprachigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bieten in- und ausländischen Personen individuelle Beratung bei Anfragen, Beschwerden und Problemen des Zusammenlebens und Kontakts mit den Behörden; sie initiiert, begleitet und evaluiert Kurse und Schulungen, informiert über Angebote und hilft bei der Suche nach geeigneten Deutschkursen und bietet in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Stellen und Organisationen selber Kurse an. Ihre Informationsaufgaben umfassen Information der Öffentlichkeit, Untersuchen verschiedener Integrationsverläufe und darauf aufbauend Evaluation der Effizienz, Effektivität und Nachhaltigkeit von Tätigkeiten öffentlicher und privater Stellen und Organisationen sowie Bereitstellen von Materialien zu verschiedenen rechtlichen und sozialen Themen.