

Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus

Die Reihe «Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus» begründet eine Publikationsplattform für die wissenschaftliche Forschung zu Fragen der kulturellen Verschiedenheit und deren Folgen auf die gesellschaftliche Dynamik. Herausgegeben im Auftrag des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM), publiziert die Reihe hochstehende Arbeiten, die über angewandte Forschung auch die Grundlagendiskussion vorantreiben. Dank ihrer mehrsprachigen Ausrichtung und dank ihrer interdisziplinären Sensibilität soll die Reihe als Brückenkopf zwischen verschiedenen Forschungstraditionen und Disziplinen dienen.

Präsident des Herausgeberbaus

Hans-Rudolf Wicker, Ethnologisches Institut der Universität Bern

Herausgeberbau

Gérald Aletroz, Schweizerisches Bundesarchiv, Bern

Pierre Centlivres, Institut d'ethnologie de l'Université de Neuchâtel

Yves Fliksiger, Département d'économie politique de l'Université de Genève

Christian Giordano, Séminaire d'ethnologie de l'Université de Fribourg

François Hainard, Institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel

Thomas Junghans, Institut für Tropenhygiene und öffentliches Gesundheitswesen an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Walter Kalin, Institut für öffentliches Recht an der Universität Bern

Wolf Linder, Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern

Etienne Piguet, Institut de géographie de l'Université de Neuchâtel

Simone Prodollet, Eidgenössische Ausländerkommission (EKA)

George Sheldon, Forschungsstelle für Arbeitsmarkt und Industriekonomen an der Universität Basel

Ambros Uchtenhagen, Institut für Suchtforschung, Universität Zürich

Leitung der Reihe am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien
Gianni D'Amato, Denise Ethonay-Mäder, Rosita Fibbi, Philippe Wanner

Herausforderung Integration

Städtische Migrationspolitik in der Schweiz
und in Europa

Gianni D'Amato und Brigitta Gerber (Hrsg.)

Collection Cohésion sociale et pluralisme culturel
Reihe Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus
Series Social Cohesion and Cultural Pluralism



Vom Integrationsleitbild zur Integrationspolitik der Stadt Zürich

Johanna Tremp
Integrationsförderung, Stadt Zürich

Zürich ist, wie andere grosse Städte auch, von hoher Attraktivität für Migrantinnen und Migranten aus dem In- und Ausland. Als Folge davon sind in Zürich deutlich höhere Ausländeranteile im Vergleich zum Umland zu verzeichnen. Die Gründe für dieses Phänomen sind offensichtlich. In erster Linie verfügen Städte über ein grösseres und vielfältigeres Angebot an Arbeitsplätzen als kleinere Ortschaften. Ausserdem haben sich dort in der Regel gut funktionierende ethnische Konaknetze etabliert: Migrantinnen und Migranten, die schon längere Zeit in der Stadt ansässig sind, ziehen Verwandte und Bekannte nach. Dies wird noch durch den Umstand gefördert, dass Heterogenität und Anonymität der Städte den Eindruck von grösserer Toleranz und Offenheit vermitteln. Zur spezifischen Situation Zürichs lässt sich Folgendes sagen: Bis Ende der 80er Jahre blieb die Stadt von den Problemen anderer europäischer Städte verschont. Zuziehende Bevölkerungsgruppen wurden rasch über den Arbeitsmarkt integriert.

Seit Beginn der 90er Jahre hat sich diese Situation jedoch verändert. Nicht nur die ausländische Bevölkerung war ab diesem Zeitpunkt in besonderem Ausmass von Rezession und Arbeitsplatzabbau betroffen, auch die Zukunftsperspektiven vieler Schweizerinnen und Schweizer haben sich seitdem deutlich verschlechtert. Als Folge davon haben sich die sozialen Spannungen merklich verschärft, und viele Einheimische stehen der ausländischen Bevölkerung zunehmend ablehnend gegenüber. Diese Situation hat dazu geführt, dass Ausländerpolitik inzwischen zu einem Anliegen aller politischen Parteien geworden ist.

Bis zu diesem Zeitpunkt wurde von der Stadt Zürich – wie auch in der übrigen Schweiz – keine spezifische Integrationspolitik betrieben. Doch aufgrund der neu entstandenen Situation und unter dem Druck einiger parlamentarischer Vorstände entschied der Stadtrat (die Exekutive), sich intensiv mit einer kommunalen Integrationspolitik zu befassen. Er beauftragte

deshalb im Jahr 1997 das Ethnologische Institut der Universität Zürich unter der Leitung von Prof. Dr. H.-P. Müller mit der Ausarbeitung einer Studie zur Situation der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung in Zürich (Müller, 1997). Die Ergebnisse dieser Studie sollten die Grundlage für die neuen Richtlinien zur Integrationspolitik der Stadt Zürich liefern. In einem zweiten Schritt wurde von einer departementsübergreifenden Arbeitsgruppe der Stadtverwaltung zusammen mit Prof. Müller das Konzept für das Leitbild erarbeitet (Müller, 1998). Dieses wurde im Frühling 1998 der Öffentlichkeit vorgestellt und in eine breite Vernehmlassung gegeben.

Die Ergebnisse der Vernehmlassung zeigten, dass die Absicht der Stadt Zürich, ein Leitbild zur Integrationspolitik erarbeiten zu lassen, allgemein begrüsst wurde. Stark kritisiert dagegen wurde das Fehlen von Vertreterinnen und Vertretern der ausländischen Bevölkerung in der Redaktionsgruppe. Ausserdem gab es auch Kritik an einigen inhaltlichen Punkten. Vor allem die defizitorientierte Ausrichtung des neuen Konzepts wurde bemängelt sowie das Fehlen einer positiven Gesamtwürdigung des von der ausländischen Bevölkerung geleisteten gesellschaftlichen Beitrags. Daneben wurden auch die theoretischen Ausführungen und insbesondere die verwendete Terminologie in Frage gestellt. Die konkreten Massnahmen selbst jedoch wurden weitgehend positiv aufgenommen. Nur ein geringer Prozentsatz lehnte jede Art von Integrationspolitik ab.

Das überarbeitete und im September 1999 öffentlich vorgestellte Konzept trägt den Titel «Integrationspolitik der Stadt Zürich, Massnahmen für ein gutes Zusammenleben in unserer Stadt». Es ist unter Mitwirkung von Migrantinnen und Migranten entstanden und basiert auf den Erkenntnissen der zuständigen Departemente und anderer mit Integrationsfragen befassten Institutionen. Der Schwerpunkt wurde nicht so sehr auf die Erörterung theoretischer Fragen gelegt, als vielmehr auf die ganz konkreten Chancen und Probleme, die sich aus der Zuwanderung sowohl für Migrantinnen und Migranten als auch für die Einheimischen ergeben. Nach einem kurzen Überblick über die historische Entwicklung und die gegenwärtige Situation der Zuwanderung in der Stadt Zürich werden die in sechs Punkten zusammengefassten Grundprinzipien der zukünftigen Integrationspolitik vorgestellt. Sie lauten folgendermassen:

- Sprachliche Verständigung als Voraussetzung für sozialen Kontakt und gesellschaftliche Partizipation
- Schule und Bildung

- Erwerbstätigkeit
- Zusammenleben im Quartier
- Öffentliche Sicherheit
- Mitwirkung und Mitsprache im öffentlichen Leben.

Der Stadtrat hatte für die Legislaturperiode 1998–2002 die Integrationspolitik zu einem seiner Programmschwerpunkte deklariert. Für die Umsetzung der im Leitbild aufgeführten Prinzipien, Richtlinien und Massnahmen war eine departementsübergreifende Arbeitsgruppe verantwortlich. Sie legte in Absprache mit dem Stadtrat die Schwerpunkte der Massnahmen fest und gab einen zeitlichen Rahmen vor. Daneben war und ist sie auch für das Controlling der Massnahmen zuständig. Im Jahr 1999 hatte sich ausserdem eine neue städtische Kommission konstituiert, die *Interkulturelle Kommission für Integration*, die in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe die im Leitbild vorgeschlagenen Massnahmen begleiten und umsetzen sollte. Im Frühling 2000 wurde schliesslich auch das Parlament über das Leitbild in Kenntnis gesetzt.

Inzwischen wurden im Rahmen des Leitbildes bereits verschiedene Projekte initiiert. Dazu gehören unter anderem:

- Begrüssungsfeiern für Neuzugezogene; Beratung bei der Wahl des richtigen Deutschkurses
- Umsetzung des kantonalen Projekts «Qualität in multikulturellen Schulen (QUMS)», an dem gegenwärtig drei Schulen beteiligt sind; Ausweitung des Projekts Schulsozialarbeit; Weiterentwicklung des Teammodells in der Primarschule; Entwicklung von Modellen zur Zusammenarbeit mit ausländischen Eltern
- Vermittlung von Praktika und kurzfristigen Beschäftigungen für ausländische Jugendliche, die keine Lehrstelle finden; Integrationskurs für junge Leute über 20
- Einrichtung einer Beratungs- und Vermittlungsstelle, die für Wohnprobleme zuständig ist; Massnahmen zur Aufwertung von stark belasteten Quartieren
- Verschiedene Projekte zum Thema Jugendgewalt; vermehrte Präsenz von Polizeikräften in den einzelnen Stadtvierteln; Projekt «Midnight Basketball» für Jugendliche und junge Erwachsene in verschiedenen Sporthallen der Stadt

– Sensibilisierungskampagne mit dem Ziel, die einheimische Bevölkerung zu einer differenzierteren Auseinandersetzung mit Fragen der Integration zu bewegen.

Die Zusammenarbeit der Arbeitsgruppe und der Kommission hat bisher schon zu vielen positiven Resultaten geführt. Inzwischen sind auch bereits weitere Projekte entwickelt worden, und zwar häufig in Zusammenarbeit mit verschiedenen Institutionen sowie mit Migrantinnen und Migranten. Von den am Leitbild beteiligten Departemente sind zudem umfassende Erkenntnisse über die Integrationsarbeit in Zürich gewonnen worden.

Die Frage, zu welchen konkreten Veränderungen die im Leitbild erarbeiteten Massnahmen geführt haben, ist nur schwer zu beantworten. Allerdings lassen sich für die Legislaturperiode 1999–2002 erste grobe Schlussfolgerungen ziehen: so hat sich der Bereich Schule und Bildung eigenständig weiterentwickelt. Auch der Aufgabenkreis Erwerbstätigkeit war erfolgreich. Es wurden für etliche Jugendliche Lehstellen geschaffen, die zuvor keinen Job gefunden hatten. Der Politikbereich «Zusammenleben im Quartier» erwies sich komplexer als zuvor gedacht und wurde in der nächsten Legislaturperiode 2002–2006 zu einem eigenen Schwerpunkt. Trotz gelungener Teilprojekte in schwierigen Ausenquartieren war das Interesse und das Feedback bei den angetragenen Akteuren nicht zufrieden stellend. Migrantenvereine waren teilweise nur schwer am Runden Tisch für Quartierfragen zu mobilisieren. Gerade bei Quartierentwicklungsfragen erweist sich dagegen die Präsenz von Schlüsselpersonen entscheidend für die Herstellung tragfähiger Kompromisse. Mit dem Projekt «Langstrasse Plus» gelang hingegen der Stadt die Kartographie der «schwierigen» Häuser in einem vom Rottlimilieu stark belasteten Viertel und die Lancierung erster Aufwertungsprojekte im Sinne von «Lebensqualität in alten Quartieren».

In der Frage der politischen Partizipation ist es bisher noch zu keinen wesentlichen Veränderungen gekommen. Nach wie vor können Migrantinnen und Migranten weder in schulischen oder kirchlichen Gremien in verantwortlicher Position mitarbeiten, noch besitzen sie Stimm- und Wahlrecht in kommunalen Angelegenheiten. Ob es dem im Juni 2000 gewählten Verfassungskomitee gelingt, hier eine politische Veränderung in die Wege zu leiten, ist eher unwahrscheinlich.

Eine grundsätzliche Evaluation des Leitbildes hat noch nicht stattgefunden. Indessen wurden namhafte Experten vor Beginn der Legislaturperiode 2002–2006 eingeladen, die Übereinstimmung des Leitbildes und der darauf basierenden Politik zu beurteilen. Das Ergebnis war ermutigend: die Umsetzung

aller wichtigen Themen waren gemäss dieser Expertenbefragung kongruent in die Wege geleitet. Folgerichtig bildet die Integrationspolitik («Förderung des guten Zusammenlebens») auch in der Legislaturperiode 2002–2006 einen eigenen Programmschwerpunkt. Gemäss dieser den neuen Begebenheiten angepassten Ausrichtung wird die Sprach- und Integrationsförderung als zentrale Grundlage für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben erachtet. Mit der Schaffung einer Koordinationsstelle für Kulturdolmetschende soll Migrantinnen und Migranten der Zugang zu gesellschaftlichen Kerninstitutionen erleichtert werden. Ausserdem soll die Stadtverwaltung mit einer interkulturellen Ausrichtung versehen werden, so dass sie Kundinnen und Kunden mit internationaler Herkunft gerecht zu werden vermag. Schliesslich sollen länger ansässige Zugewanderte zur Einbürgerung und damit zur aktiven Teilnahme am gesellschaftspolitischen Leben motiviert werden.

Aber auch im ganzen Kanton Zürich haben inzwischen viele Gemeinden mit urbaner Ausprägung Integrationsinitiativen entwickelt (Dietikon, Schlieren, Bülach, Uster, Horgen usw.). Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die Stadt Winterthur, die im September 2000 nach intensiven und länger andauernden Debatten ein Leitbild veröffentlicht hat, und die Stadt Uster, die bereits im Sommer desselben Jahres einen Integrationsbericht erstellt hatte. Dem Kantonsrat wurde im Sommer 2000 eine Motion vorgelegt, die eine umfassende Ausländerpolitik forderte. Eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe hatte zu diesem Thema im Jahr 2000 Hearings bei allen Akteuren durchgeführt und in ihrem Bericht unter anderem die Einsetzung eines Kantonsbeauftragten für Integrationsfragen vorgeschlagen, der in Zusammenarbeit mit Verwaltung, Gemeinden und der Kantonalen Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen (KAAZ) für die Umsetzung der vom Regierungsrat angestrebten Ausländer- und Integrationspolitik zuständig sein soll und den Kontakt zu Bundesstellen gewährleistet. Diese Stelle ist seit Juli 2003 operativ tätig und verfügt über einen jährlichen Kredit von 650'000 Franken, mit dem verschiedene kantonale Integrationsprojekte über regionale «Antennen» gefördert werden sollen. Die Kantonale Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen Zürich, die zuvor für die Unterstützung und Koordination regionaler Integrationsprojekte zuständig gewesen war, besteht weiterhin als privatrechtlicher Verein und bleibt Ansprechpartnerin der kantonalen Beauftragten für Integrationsfragen. Die am 1. Oktober 2000 in Kraft getretene Verordnung des Bundes zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern hat ausserdem in vielen Gemeinden, beim Kanton und nicht zuletzt in der

Stadt Zürich neue Hoffnungen auf erfolgreichere Maßnahmen zur Integration geweckt und viele interessante Initiativen entstehen lassen.

Literatur

Müller, Hans-Peter (1997). *Integrationsleitbild Zürich*. Zürich: [s. n.].
Müller, Hans-Peter (1998). *Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Zürich: Ziele und Massnahmen zur Integration der ausländischen Wohnbevölkerung: Entwurf zur Vernehmlassung*. Zürich: [s. n.].

Städteleitbild und migrationspolitische Erfahrungen aus der Stadt Bern

Ursula Begert
Gesundheits- und Fürsorgedirektion¹

1 Zur Entstehungsgeschichte des Leitbildes

Der Gemeinderat der Stadt Bern beauftragte im November 1995 das Institut für Ethnologie der Universität der Stadt Bern mit der Entwicklung eines «Leitbildes für die städtische Ausländerpolitik». Im Herbst 1996 legte Professor Hans-Rudolf Wicker das ausgearbeitete Konzept zusammen mit einer umfangreichen Begleitstudie zweier Mitarbeiter seines Instituts vor (Wicker et al., 1996; Hausmann, 1996; Schoch und Gass, 1996; siehe auch Gemeinderat der Stadt Bern, 1999). Die daraufhin vom Gemeinderat durchgeführte Vernehmlassung bei Parteien, Organisationen, Kirchen und Hilfswerken sowie bei interessierten Privatpersonen hatte eine Rücklaufquote von 42% und stiess nur bei zwei politisch rechtsstehenden Parteien auf völlige Ablehnung. Die Auswertung der zum Teil sehr ausführlichen Stellungnahmen zeigte erstmals, dass die Bevölkerung überwiegend der im Leitbild vertretenen Auffassung zustimmte, Integration grundsätzlich als Aufgabe des Gemeinwesens anzusehen und zweitens, dass sie sich mit der dazu erforderlichen soziodemographischen Analyse der Lage der ausländischen Wohnbevölkerung einverstanden erklärte. In den Stellungnahmen wurden zudem wichtige Ergänzungsvorschläge gemacht. So wurde u. a. auf Desintegrationsprozesse bei der weniger privilegierten schweizerischen Bevölkerung hingewiesen und darum gebeten, frauenspezifische Migrationsfragen stärker zu berücksichtigen. Über einzelne strukturelle Fragen (z. B. der Einrichtung eines städtischen Amtes für Migration) wichen die Meinungen allerdings weit voneinander ab.

¹ Bis vor der Rochade in der Sadberner Regierung im April 2003 hatte Ursula Begert die Gesundheits- und Fürsorgedirektion inne. Anschliessend war sie bis 2004 Direktorin für Öffentliche Sicherheit. Dieser Text ist eine überarbeitete Fassung des Vortrages vom 13./14. April 2000. Der aktuelle Stand der Debatte wird im folgenden Beitrag von der Elisabeth Olibet, Direktion für Bildung, Umwelt und Integration präsentiert.