



Wir leben Zürich. Gemeinsam. Migrantinnen und Migranten in der Stadt Zürich.

Integrationsbericht 2009

Inhaltsverzeichnis

Vorwort Stadtpräsidentin	3	4.7 Wohnen und Freizeit	30
Das Wichtigste in Kürze	4	Quartierverteilung und Wohnungsmarkt	
1 Einleitung	6	Freizeitangebote und Vereine	
2 Die Integrationspolitik der Stadt Zürich	7	Boxen: Erstinformation für Neuzugezogene / Hallo Nachbarin, hallo Nachbar!	
Urbane Vielfalt als Realität und Potenzial		4.8 Religion und Gesellschaft	33
Integration kann gefördert oder gehemmt werden		Religionszugehörigkeiten und Dialog	
Eine unideologische Integrationspolitik		Kulturelle und heimatbezogene Vereine (Migrantenorganisationen)	
Box: Integrationspolitische Schwerpunkte der laufenden Legislatur		Box: Für Zugewanderte wichtige Religions- gemeinschaften	
3 Die aus dem Ausland zugewanderte Bevölkerung	10	4.9 Gesundheit, Alter und Tod	36
Die Zürcher Bevölkerung ist international		Gesundheitsversorgung	
Zuwanderung erfolgt in die Städte		Ältere Migrantinnen und Migranten	
Konstanten und Zyklen der neuen Zuwanderung		Tod und Beisetzungen	
4 Das Leben in Zürich	13	Box: Interkulturelle Übersetzung	
4.1 Geburt und Vorschulalter	14	5 Spezielle Themenfelder	39
Geburtsvorbereitung und Elternberatung		5.1 Rechtliche Grundlagen	40
Kinderbetreuung und Elternbildung		Integration als gesetzliche Aufgabe	
Strategie Frühförderung		Die Entwicklung der städtischen Integrationspolitik	
4.2 Schule	17	5.2 Bürgerrecht und (politische) Partizipation	42
Gute Schulqualität, aber nur teilweise guter Schulerfolg		Demokratie und Mitbestimmung	
Elternarbeit als prioritäre Herausforderung		Ausländerbeirat	
Ergänzende Strukturen		Einbürgerungen	
Box: Internationale Schulen		5.3 Gewalt und Delinquenz	44
4.3 Jugend	20	Jugendgewalt	
Jugendliche mit Migrationshintergrund		Prävention, Konfliktbewältigung und Repression	
Berufsbildung		5.4 Rassismus und Diskriminierung	46
Offene Jugendarbeit		Die Situation in der Stadt Zürich	
Box: Legislatorschwerpunkt «Jugend in Zürich»		Wahrgenommene Rassendiskriminierung	
4.4 Familie	22	5.5 Flüchtlinge und Asylsuchende	48
Binationale Ehen		Unterschiedliche Voraussetzungen	
Die Bedeutung der Familie		Betreuung und Arbeitsintegration	
Armut und Sozialhilfe		5.6 Sans-Papiers	50
Boxen: Infodona / Integrationskurse für Frauen		Schattenwirtschaft und Abschottung	
4.5 Sprache	25	Gesundheit und Bildung	
Ziele der Sprachförderung		5.7 Aktuelle integrationspolitische Herausforderungen	51
Deutschkenntnisse der Stadtzürcher Bevölkerung		Temporäre Integration	
Die Sprachförderung der Stadt Zürich		Das Prinzip der Gleichbehandlung	
Box: Durch die Stadt Zürich mitfinanzierte Deutschkurse		Überschichtung und Abwehrreflexe	
4.6 Arbeit	28	5.8 Kultur- und Wissensstadt Zürich	53
Ausländerinnen und Ausländer auf dem Arbeitsmarkt		Kulturstadt Zürich	
Weiterbildung, Arbeit und Integration		Wissens- und Forschungsplatz Zürich	
Die Rolle der Stadt Zürich		5.9 Spezielle Angebote für Migrantinnen	54
Boxen: Arbeitsintegration / Ethnic Business und Selbständigkeit			

Vorwort Stadtpräsidentin



In Zürich wohnen Menschen aus rund 170 Herkunftsnationen. Mit ihrer Arbeit, ihren sozialen und familiären Kontakten und ihrem persönlichen Engagement füllen sie unsere Stadt mit Leben. Sie gestalten hier ihren Alltag und sie tun dies sehr verschieden: mit unterschiedlichen Vorlieben, unterschiedlichen Fähigkeiten, unterschiedlichem Erfolg. Dieses Mit- und Nebeneinander von Biografien und Traditionen macht die von uns allen geschätzte urbane Vielfalt aus.

Kulturelle und gesellschaftliche Vielfalt gehört zu jeder Metropole und darum auch zu Zürich. Unser Reichtum an Lebenserfahrung, Wissen und Traditionen ist ein wesentlicher Grund dafür, dass es uns gut geht und dass wir auf neue Herausforderungen flexibel und dynamisch reagieren können. Doch damit dies so bleibt, müssen wir dazu Sorge tragen. Der Stadtrat will mit seiner Integrationspolitik das gute Zusammenleben der einheimischen und der aus dem Ausland zugewanderten Bevölkerung erhalten und die Basis dafür stärken. Deshalb nahm der Stadtrat den Auftrag des Gemeinderats gerne entgegen, in einem Bericht seine Ausländer- und Integrationspolitik darzulegen. Der vorliegende Bericht geht von der Normalität der Anwesenheit von Zugezogenen aus und beschreibt ausgewählte Fakten und Zusammenhänge. Vorhandene Problemstellungen werden nicht verschwiegen, aber auch nicht in das Zentrum gestellt.

Mit dem Integrationsbericht 2009 wollen wir nicht nur über die aktuelle Integrationspolitik Zürichs zu informieren, sondern auch eine Auslegeordnung vornehmen, die die Grundlage für die künftige Integrationspolitik bildet. Eine laufende Weiterentwicklung ist notwendig, denn unsere Stadt ist ein sich veränderndes Gebilde mit einer ständigen Zu- und Wegwanderung. Vom Gelingen der damit verbundenen Integrationsprozesse hängt die Lebensqualität und die Prosperität Zürichs ganz wesentlich ab.

Integration betrifft uns alle, wenn diese gelingt, aber auch wenn diese misslingt oder verweigert wird. Ich danke allen Einwohnerinnen und Einwohnern unserer Stadt, die in ihrem privaten oder beruflichen Alltag dazu ihren Beitrag leisten.

Corine Mauch, Stadtpräsidentin

Das Wichtigste in Kürze

Das Zusammenleben zwischen der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung in der Stadt Zürich funktioniert gut. Dies zeigt sich unter anderem an der Gleichzeitigkeit eines mit über dreissig Prozent eher hohen Ausländeranteils und der sowohl von der Stadtbevölkerung als auch von international vergleichenden Bewertungen überdurchschnittlich hoch beurteilten Lebensqualität. Und obwohl der Zusammenhang dieser beiden Tatsachen offen bleiben muss, bestehen ausreichend Gründe zur Annahme, dass die Weltoffenheit und die gelebte kulturelle Vielfalt Zürichs Standortvorteile sind, denen es Sorge zu tragen und die es auch in Zukunft zu nutzen gilt.

Die Integrationspolitik der Stadt Zürich

Die Stadt Zürich verfolgt eine unideologische, menschenfreundliche und pragmatische Integrationspolitik. Sie geht dabei von der gegebenen Realität einer heterogen zusammengesetzten Bevölkerung aus. Diese wird als Potenzial verstanden und als Ausgangspunkt einer grundsätzlich stets an der Gesamtgesellschaft ausgerichteten Politik. Migrantinnen und Migranten sind denn auch nur in begründeten Ausnahmefällen eine exklusiv zu berücksichtigende Zielgruppe. Dies kann beispielsweise bei der Information an Neuzugezogene oder bei der Sprachförderung der Fall sein.

Integration ist ein vielschichtiger Prozess, der dauert, der sich einer abschliessenden Messung entzieht und der fortwährend erneuert werden muss. Und Integration ist eine klassische Querschnittsaufgabe. Sie betrifft alle und liegt sowohl in der Verantwortung der Zugezogenen, die ihre Integration wollen und etwas dafür tun müssen, als auch in der Verantwortung der Aufnahmegesellschaft, die um gute Rahmenbedingungen besorgt sein muss. Die Stadt Zürich orientiert sich dabei an einem Integrationsverständnis, das – in Ergänzung zu übergeordneten Grundlagen wie der Verfassung oder der Rechtsordnung – drei Bereiche umfasst.

Der erste Bereich steht unter dem Stichwort Chancengleichheit und meint unter anderem die Verpflichtung, die städtischen Leistungen so zu erbringen, dass alle Bevölkerungskreise zu ihnen guten Zugang haben und von ihnen in einer gleichwertigen Qualität profitieren. Der zweite Bereich bezieht sich auf die individuelle Stärkung der in der Stadt Zürich wohnenden Menschen, um sie (sofern nötig) zur Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Alltag zu befähigen. Der dritte Bereich schliesslich stellt die soziale Anerkennung in den Vordergrund. Denn Integration ist immer auch abhängig von der subjektiven Wahrnehmung und bedingt sowohl die Verhinderung von Diskriminierungen als auch eine durch Akzeptanz und Respekt geprägte Willkommenskultur.

Das Leben in der Stadt Zürich

Berücksichtigt man neben der Staatsbürgerschaft auch die im Ausland geborenen SchweizerInnen sowie die Personen mit zumindest einem ausländischen Elternteil, hat nicht ganz die Hälfte der Zürcher Wohnbevölkerung einen sogenannten Migrationshintergrund. Migrantinnen und Migranten nehmen denn auch an fast allen Bereichen des städtischen Lebens teil. Es zeigen sich zwar

je nach Stadtquartier, Altersgruppe, Aufenthaltsdauer, Herkunftsland und Bildungsstand teilweise bedeutende Unterschiede, doch insgesamt sind die aus dem Ausland Zugewanderten sowohl mitverantwortlich für die Prosperität der Stadt als auch mitbeteiligt an den verschiedenen gesellschaftlichen Problemstellungen.

Der vorliegende, zuhanden des Gemeinderats erstellte Integrationsbericht des Stadtrats von Zürich ist denn auch bewusst biografisch strukturiert. Ausgehend von einem Bogen, der mit der Geburt einsetzt und mit dem Tod endet, werden ausgewählte Themen beleuchtet. Dadurch bietet sich einerseits Gelegenheit, die gelebte Vielfalt sowie die Breite der Integrationsfragen zum Ausdruck zu bringen. Andererseits können so verschiedene Ausschnitte des städtischen Lebens und der städtischen Politik beschrieben werden. Dabei werden jeweils wichtige Zahlen zusammengestellt, fachliche Diskussionen berücksichtigt und allfällige Schwierigkeiten benannt.

Es zeigt sich, dass Migrantinnen und Migranten von einigen Problemstellungen überdurchschnittlich betroffen sind. Sie haben insgesamt schlechtere Schulabschlüsse als die einheimische Bevölkerung, werden öfter von der Sozialhilfe unterstützt und leben häufiger in engen und lärmigen Wohnsituationen. Demgegenüber werden sie von einigen Angeboten nur unterdurchschnittlich erreicht und profitieren deshalb von diesen weniger gut. Beispiele dafür sind die Zusammenarbeit mit Eltern von Vorschul- und Schulkindern, die berufliche Weiterbildung, die Gesundheitsprävention oder die für die gesellschaftliche Integration bedeutsamen Vereine.

All diese Unterschiede lassen sich jedoch vielfach nur zu einem kleinen Teil durch die Staatszugehörigkeit erklären. Geringe Deutschkenntnisse und gewisse kulturelle Traditionen sind zwar manchmal Hindernisse, doch in der Regel sind es eher allgemeine soziale Faktoren wie Bildung oder Einkommen, die für den Zugang zu den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Ressourcen entscheidend sind. Dadurch lässt sich auch erklären, dass die ausländische Bevölkerung von diesen Fragestellungen sehr verschieden betroffen ist. Diesbezüglich ist zu beachten, dass die Wohnbevölkerung der Stadt rund 170 verschiedene Nationalitäten umfasst und dass die Zuwanderung nach Zürich in den letzten Jahren insbesondere durch beruflich gut Qualifizierte geprägt wird.

Spezielle Themenfelder

Die biografische Struktur des Berichts bringt es mit sich, dass einige Themen nur ungenügend berücksichtigt werden können, obwohl sie von integrationspolitischer Bedeutung sind. Sie werden separat diskutiert und jeweils in knapper Form zusammengefasst. Dabei wird unter anderem die Entwicklung der städtischen Integrationspolitik beschrieben und darauf hingewiesen, dass Integration heute eine gesetzliche Aufgabe ist, die auch die Gemeinden verpflichtet.

Neben Fragestellungen, die beispielsweise die Einbürgerung, die Diskriminierung, das Asylwesen oder die Sans-Papiers betreffen, wird auch festgehalten, dass vor allem jüngere Männer aus



bildungsfernen Schichten mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich oft delinquent werden. Die Stadt Zürich toleriert Gewalt nicht und reagiert darauf mit Repression, Konfliktbewältigung und Prävention sowie mit einem problemorientierten Vorgehen, dass nicht die ethnische Herkunft der vorwiegend männlichen Täter, sondern den konkreten Sachverhalt in den Vordergrund stellt.

Thematisiert werden zudem einige integrationspolitische Herausforderungen, die sich aus der Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften ergeben. Diese können zu neuen Konzepten der temporären Integration führen oder zur politischen Diskussion wichtiger Grundsatzfragen wie der Anwendung des vermehrt in Frage gestellten Prinzips der Gleichbehandlung. Auch von Bedeutung ist die Aufrechterhaltung einer offenen Willkommenskultur gegenüber den aus Deutschland Zuziehenden, die in der Regel über sehr gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration verfügen, deren Anwesenheit jedoch in Medien und Teilen der Bevölkerung stark diskutiert wird.

Die Integrationspolitik der Stadt Zürich ist insgesamt ein Erfolg. Es leben zwar nach wie vor zu viele nur ungenügend integrierte Menschen hier, doch es spricht vieles dafür, die bisherige Stossrichtung beizubehalten und unaufgeregt weiterzuentwickeln. Dies sowohl im Rahmen der sich an die Gesamtbevölkerung richtenden Dienstleistungen als auch der speziellen Angebote für Ausländerinnen und Ausländer. Diesbezüglich sind aktuell vor allem die Sprachförderung, die Beratungsstelle Infodona, die Integrationskurse für nach der obligatorischen Schulzeit zugezogene Jugendliche, der städtische Integrationskredit, verschiedene durch das Sozialdepartement unterstützte kleinere Projekte und Einrichtungen sowie die koordinierende und auch operativ tätige Integrationsförderung von Bedeutung.

1 Einleitung

Im Juni 2007 überwies der Gemeinderat der Stadt Zürich das Postulat 2004/667, das den Stadtrat dazu auffordert, «einen umfassenden Bericht zu seiner Ausländer- und Integrationspolitik vorzulegen». Begründet wurde das Postulat damit, dass der Gemeinderat bisher keine Möglichkeiten hatte, diesen wichtigen Bereich der städtischen Politik umfassend zu diskutieren oder mitzugestalten.

Der Stadtrat nahm diesen Auftrag entgegen. Er sah sich bei der Umsetzung aber mit verschiedenen Fragestellungen konfrontiert, die nicht alle gleichzeitig und widerspruchsfrei gelöst werden konnten. So galt es beispielsweise zu beachten, dass die aus dem Ausland zugewanderte Bevölkerung in erster Linie Teil der Gesamtbevölkerung ist und nur in begründeten Ausnahmefällen eine spezifische Zielgruppe der städtischen Politik darstellt. Und es musste berücksichtigt werden, dass konkrete Fragestellungen oft Migrantinnen und Migranten mit und ohne Schweizerpass betreffen, vorhandene Daten jedoch vorwiegend auf die Nationalität bezogen sind.

Der vorliegende Bericht bringt die in der Stadt Zürich gelebte Vielfalt zum Ausdruck. Er orientiert sich an der gegebenen Normalität, beschreibt fachliche Diskussionen und stellt wichtige Zahlen zusammen. Zudem erläutert er die städtischen Aufgaben und benennt Problemfelder. Der Bericht erhebt jedoch nicht den Anspruch einer umfassenden Darstellung aller integrationspolitischen Themen und er verzichtet auf die Auflistung möglicher zusätzlicher Massnahmen.

Der Integrationsbericht 2009 des Stadtrats gliedert sich folgendermassen:

Kapitel 2 gibt einen Überblick über die Grundzüge der Integrationspolitik der Stadt Zürich. Es zeigt auf, dass die urbane Vielfalt sowohl Realität als auch Potenzial ist, und dass Integration gefördert werden kann und durch die Stadt Zürich auch gefördert wird.

Kapitel 3 stellt eine Auswahl an Zahlen zusammen, die die aus dem Ausland zugewanderte Bevölkerung der Stadt Zürich beschreiben. Sie zeigen unter anderem auf, dass hinter dem Ausländeranteil von etwas über 30 Prozent eine grosse Heterogenität steht, und dass sich die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung in den letzten Jahren stark verändert hat.

Kapitel 4 steht unter dem Titel «Das Leben in der Stadt Zürich» und ist biografisch aufgebaut. Es beinhaltet von «Geburt und Vorschulalter» bis «Gesundheit, Alter und Tod» neun Unterkapitel und zeigt in stark verkürzter Form wichtige Berührungspunkte des städtischen Handelns mit der aus dem Ausland zugewanderten Bevölkerung.

Kapitel 5 greift zusätzliche Themenfelder auf, die von einem übergeordneten Interesse oder Gegenstand aktueller integrationspolitischer Diskussionen sind. Beispiele dafür sind Bürgerrecht, Gewalt, Flüchtlinge oder die neue Zuwanderung.

2 Die Integrationspolitik der Stadt Zürich

Städte waren immer schon Orte, in denen sich verschiedenste Menschen einen Lebensraum teilen. Diese unterscheiden sich unter anderem durch ihre Biografien, ihre Kompetenzen, ihre Ziele und ihre Herkunft. Differenz ist Teil des städtischen Alltags. Dadurch stellt sich die Frage nach dem gesellschaftlichen Zusammenhalt in einem besonderen Ausmass. Denn auch die heterogene Bevölkerung einer Stadt braucht Identität und Heimat. Und jede Stadt benötigt Einwohnerinnen und Einwohner, die sich in ihr sicher und wohl fühlen, die in ihr zu Hause sind und die gemeinsam auf die eine oder andere Art und Weise die weitere Zukunft mitgestalten.

Damit dies gelingen kann, braucht es einen durch Regeln und Prinzipien strukturierten gemeinsamen Orientierungsrahmen, die Respektierung der individuellen Lebensarten und die Erkenntnis, dass die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Zürich nicht nur Zürcherinnen und Zürcher sind, sondern zugleich noch weitere Identitäten und Bezugspunkte haben.

Urbane Vielfalt als Realität und als Potenzial

Migration ist so normal, dass in der Praxis oft unklar bleibt, wer in welchem Zusammenhang als einheimisch gilt und wer nicht. Auch für die Politikgestaltung ist es grundsätzlich nur von bedingtem Interesse, wer woher zugezogen ist und wer welche Staatsbürgerschaft besitzt. Was zählt, ist die selbstverantwortliche Lebensführung und die sich daraus ergebenden Beiträge zur städtischen Dynamik, zum soziokulturellen Alltag und zur wirtschaftlichen Prosperität.

Das bedeutet aber nicht, dass die Stadt Zürich der internationalen Migration bzw. dem Zuzug von Ausländerinnen und Ausländern keine Beachtung schenkt. Im Gegenteil. Denn einerseits werden Diskussionen um den gesellschaftlichen Zusammenhalt vielfach an der (sichtbaren) Präsenz und den (vermuteten) Eigenschaften von Migrantinnen und Migranten ausgetragen. Und andererseits können die ständigen Veränderungen in der Bevölkerungszusammensetzung Anlass sein, die bekannten Aufgabenstellungen und geltenden Gestaltungsansätze regelmässig zu überprüfen.

Die Zürcher Integrationspolitik versteht urbane Vielfalt als Realität und als Potenzial. Sie ist allgemeine Gesellschaftspolitik. Und sie bleibt dies auch dann, wenn die Fragestellung eingengt wird auf das Verhältnis zwischen der (in sich sehr heterogenen) ausländischen und der (in sich auch sehr heterogenen) schweizerischen Bevölkerung. Sie bezieht sich auf die Stärkung und den Schutz von Einzelpersonen, auf das gute Neben- und Miteinander der verschiedenen Teilgesellschaften und auf die Stadt und das städtische Leben als Ganzes.

Dass dies der Stadt Zürich relativ gut gelingt, zeigt sich unter anderem an der Gleichzeitigkeit eines überdurchschnittlich hohen Anteils von Ausländerinnen und Ausländern an der Bevölkerung und der sowohl von der Stadtbevölkerung als auch von international vergleichenden Bewertungen überdurchschnittlich hoch bewerteten Lebensqualität. Und obwohl der Zusammenhang dieser beiden Tatsachen offen bleiben muss, bestehen ausreichend

Gründe zur Annahme, dass die Weltoffenheit und die gelebte Vielfalt der Stadt Zürich Standortvorteile sind, denen es Sorge zu tragen und die es auch in Zukunft zu nutzen gilt.

Integration kann gefördert oder gehemmt werden

Aber auch in der Stadt Zürich leben Menschen, die nur ungenügend integriert sind. Sei es, weil sie auf dem Arbeitsmarkt nur reduzierte Chancen haben oder weil sie kaum am öffentlichen Alltag teilnehmen. Besonders betroffen davon sind sozial Benachteiligte sowie – oft in Kombination – Migrantinnen und Migranten, die die deutsche Sprache ungenügend sprechen oder die neu zugezogen sind.

Vielfach ist Integration auch eine Frage der Zeit. Denn Integration ist stets und für alle ein vielschichtiger Prozess, der dauert und der immer wieder erneuert werden muss. Und Integration ist ein Prozess, der von vielen Faktoren abhängt. In erster Linie von den einzelnen Menschen selbst. Sie müssen finanzielle Selbständigkeit anstreben, sie müssen die geltende Rechtsordnung einhalten und sie müssen offen und respektvoll auf ihre Umgebung zugehen. Kurz: Sie müssen ihre Integration wollen und etwas dafür tun.

Aber ebenso hängt Integration auch von der Aufnahmegesellschaft ab. Denn diese gestaltet die hemmenden bzw. fördernden Rahmenbedingungen. Sie ist es, die Zeichen des Willkommens setzen und allen zumindest vergleichbare Chancen für Akzeptanz und Lebensperspektiven geben muss. Und sie ist es, die Migrantinnen und Migranten zur Integration motivieren muss, ohne dabei deren Anwesenheit in Frage zu stellen.

Statistiken, Indikatoren und Monitoringinstrumente können dabei helfen, spezielle Problematiken zu erkennen, allfällige Massnahmen zu planen und das Erreichen von gesetzten Zielen zu überprüfen. Aber sie und ihre Kennzahlen dürfen nicht mit der Integration als solcher verwechselt werden. Denn Integration entzieht sich in ihrer Komplexität (die Anzahl der möglichen Teilfragestellungen ist beinahe endlos), ihrer Subjektivität («fühle ich mich integriert und erachten mich andere als integriert?») und ihrer Beschränkung (niemand ist in alle Teilgesellschaften vollständig integriert) einer abschliessenden und vergleichenden Messung.

Eine unideologische, menschenfreundliche und pragmatische Integrationspolitik

Die Grundzüge der aktuellen Stadtzürcher Integrationspolitik wurden im Anschluss an einen mehrjährigen Erarbeitungsprozess 1999 durch den Stadtrat in einem Leitbild festgehalten [vgl. K 5.1]. Dabei wurde beispielsweise darauf hingewiesen, dass Städte trotz ihrer besonderen Betroffenheit nur sehr geringen migrationspolitischen Spielraum haben, dass es um eine Politik für alle im Hinblick auf persönliche Entwicklungsperspektiven sowie im Hinblick auf ein gutes und friedliches Zusammenleben geht und dass das bisher durch Stadt, Vereine und Private Geleistete zu würdigen ist.



Zudem wurden Leitideen und Massnahmen in sechs Handlungsfeldern beschrieben. Deren thematische Ausrichtung (Sprachverständigung, Schule und Bildung, Erwerbsarbeit, Wohnquartier, Teilnahme am öffentlichen Leben, öffentliche Sicherheit) wurde in den folgenden Jahren im Rahmen von Legislaturzielen umgesetzt und laufend weiterentwickelt [vgl. Box]. Dies auf der Basis neuer Erkenntnisse, neuer Bedürfnisse, neuer gesetzlicher Grundlagen und neuer Priorisierungen.

Zur Ausrichtung und Gestaltung der Stadtzürcher Integrationspolitik dient dabei ein Integrationsverständnis, das sich – in Ergänzung zu allgemeinen Anforderungen wie dem Mittragen der durch die Verfassung garantierten Rechte und Freiheiten – an folgenden drei Bereichen orientiert:

- Erleichterung des Zugangs zu gesellschaftlichen Ressourcen und Dienstleistungen respektive Abbau von Strukturen, die Integration erschweren **[Chancengleichheit]**. Dabei geht es einerseits um den aktiven Einsatz zur Verbesserung der übergeordneten Rahmenbedingungen, und andererseits darum, innerhalb der gegebenen Kompetenzen dafür zu sorgen, dass die kommunalen Leistungen so erbracht werden, dass alle Bevölkerungskreise zu ihnen guten Zugang haben und von ihnen in einer gleichwertigen Qualität profitieren.
- Befähigung der einzelnen Menschen zur Teilnahme am gesellschaftlichen Alltag, und dies sowohl im Arbeitsleben als auch bei der sozialen Mitwirkung in der lokalen Umgebung **[Stärkung individueller Kompetenzen]**. Dabei ist es bedeutsam, allfällige Fördermassnahmen und Unterstützungsangebote so auszurichten, dass sie vor allem diejenigen Menschen erreichen, die erst ungenügend in der Lage sind, eigenverantwortlich am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Alltag teilzunehmen.
- Förderung der sozialen Anerkennung. Denn Integration ist immer auch abhängig von der subjektiven Wahrnehmung und der gelebten Akzeptanz **[Willkommenskultur]**. Dabei geht es darum, Ausgrenzungen und Diskriminierungen zu verhindern und allen Bewohnerinnen und Bewohnern gegenüber klar zum

Ausdruck zu bringen, dass sie hier in Zürich willkommen sind und dass ihre persönliche Lebensweise auf der Basis der geltenden Rechtsordnung respektiert wird.

Diese Orientierungspunkte der städtischen Integrationspolitik sind nicht speziell auf Migrantinnen und Migranten ausgerichtet. Sie sind vielmehr Ausdruck einer Diversitätspolitik, die von der gegebenen Gesamtbevölkerung ausgeht und spezifische Massnahmen für aus dem Ausland Zugewanderte nur dann vorsieht, wenn sich diese aufgrund eines speziellen Bedarfs begründen lassen. Dies kann beispielsweise bei der Sprachförderung der Fall sein oder wenn engagierte Vereine durch kleine Finanzbeiträge in ihren Aktivitäten unterstützt werden.

Integration ist eine klassische Querschnittaufgabe. Sie betrifft alle und steht sowohl in der Verantwortung des Stadt- und des Gemeinderats als auch in derjenigen aller Einwohnerinnen und Einwohner. Die der Dienstabteilung Stadtentwicklung Zürich des Präsidialdepartements zugehörige Integrationsförderung steht denn auch nur für einen kleinen Teil der städtischen Integrationsarbeit. Sie leistet konzeptuelle und strategische Grundlagenarbeiten und ist für die koordinierende oder operative Umsetzung einzelner Massnahmen zuständig.

Doch für den Erfolg – und die Zürcher Integrationspolitik ist bei allen bestehenden Problemen sehr wohl eine Erfolgsgeschichte – ist es insbesondere bedeutsam, dass die Politik für ein offenes Zürich einsteht, dass Leistungserbringer Migrantinnen und Migranten als Zielgruppe bzw. Kundinnen und Kunden ernst nehmen und dass die soziale und öffentliche Sicherheit gewährt bleibt. Und dass, um ein vielleicht weniger erwartetes Beispiel zu nennen, der öffentliche Verkehr auch in Zukunft die Erreichbarkeit der ganzen Stadt für alle garantiert und dadurch verhindert, dass die Bewohnerinnen und Bewohner einzelner Quartiere oder Siedlungen vom öffentlichen Leben ausgegrenzt werden.

Box: **Die integrationspolitischen Schwerpunkte der laufenden Legislatur**

Die unter anderem auf zwei departementsübergreifenden Workshops und einer Vernehmlassung beim Ausländerbeirat abgestützten integrationspolitischen Schwerpunkte 2006 bis 2010 der Stadt Zürich wurden durch den Stadtrat im Januar 2007 verabschiedet. Sie umfassen sechs Handlungsfelder, für die Ziele formuliert und Massnahmen beschrieben werden. Die Umsetzung wird begleitet durch die stadträtliche Integrationsdelegation und durch ein Jahrescontrolling festgehalten.

Das Handlungsfeld **Bildung und Sprache** zielt unter anderem auf die Steuerung des Sprachförderangebots, auf die Realisation von Pilotprojekten zur Sprachförderung von Vorschulkindern und auf die bessere Erreichung ausländischer Eltern. Während das neue Sprachförderkonzept der Stadt Zürich seit dem 1. Januar 2009 in Kraft ist [vgl. K 4.5] und verschiedene Vorarbeiten zu einer städtischen Strategie Frühförderung geleistet wurden [vgl. K 4.1], erfolgen die Bemühungen zur verbesserten Erreichung der ausländischen Eltern im Rahmen der schulischen Weiterentwicklung [vgl. K 4.2].

Das Handlungsfeld **Quartier** zielt insbesondere auf die soziale und kulturelle Integration innerhalb der näheren Wohnumgebung [vgl. K 4.7] sowie auf die verbesserte Koordination städtischer Massnahmen und Interventionen. Neben dem Abschluss, der Weiterführung oder der Neurealisierung verschiedener kleinerer Aktivitäten wurde 2007 eine interdepartementale Kerngruppe Quartierentwicklung eingesetzt, in der unter Berücksichtigung verschiedener Blickwinkel quartierbezogene Situationsanalysen erstellt werden.

Das Handlungsfeld **Verwaltung** zielt unter anderem auf den Zugang zu städtischen Dienstleistungen sowie auf die verbesserte Information von Neuzuziehenden [vgl. K 4.7]. Zudem wurde eine Übersicht über die Anzahl und Funktion der ausländischen Mitarbeitenden der Stadtverwaltung erstellt [vgl. K 4.6] und diesbezüglich festgehalten, dass kein spezifischer Handlungsbedarf besteht.

Das Handlungsfeld **Religion und Gesellschaft** zielt unter anderem auf die Gewährung kultureller und religiöser Rechte, auf die respektvolle und aktive Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen und Religionsgemeinschaften sowie auf vermehrte gemeinsame Aktivitäten der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung. Hinweise zu diesem Handlungsfeld finden sich im Kapitel 4.8 (Religion und Gesellschaft) sowie partiell in Kapitel 5.2 (Stichwort Ausländerbeirat).

Das Handlungsfeld **Erwerbsarbeit** zielt unter anderem auf den chancengleichen Zugang junger Migrantinnen und Migranten zum Lehrstellenmarkt und auf eine Annäherung der Arbeitslosenquoten von einheimischer und zugewanderten Bevölkerung. Die Umsetzung dieses Handlungsfelds erfolgt in erster Linie über bestehende Strukturen bzw. den Legislatorschwerpunkt «Jugend in Zürich» [vgl. K 4.3 (Jugend) und K 4.6 (Arbeit)].

Das Handlungsfeld **Öffentlichkeit** zielt unter anderem auf eine aktive Kommunikation sowie auf die städtische Mitwirkung in Fachgremien und Netzwerken. Die Stadt Zürich realisiert jedes Jahr eine Migrations- oder Fachkonferenz (2008 zum Thema neue Zuwanderung [vgl. K 5.7]) und beteiligt sich aktiv in verschiedenen nationalen Arbeitsgruppen. International vernetzt ist die Stadt Zürich unter anderem durch die Europäische Städtekoalition gegen Rassismus (Beitritt 2007 [vgl. K 5.4]) oder durch das auf vergleichender Forschung basierende Projekt Cities for Local Integration Policies CLIP (Beitritt 2008).

3 Die aus dem Ausland zugewanderte Bevölkerung

Ende Juli 1962 verzeichnete die Stadt Zürich mit 445 314 Einwohnerinnen und Einwohnern die höchste Bevölkerungszahl ihrer Geschichte. Danach hat sich Zürichs Wohnbevölkerung anzahlmässig beständig verkleinert und pendelte sich seit den Neunzigerjahren des letzten Jahrhunderts auf einem Stand von etwa 360 000 Personen ein. Verantwortlich für diese Entwicklung waren in erster Linie die Abwanderung («Stadtflucht») sowie der Geburtenrückgang bei der Schweizer Bevölkerung. Der Bevölkerungsrückgang wäre noch stärker ausgefallen, wenn nicht vermehrt Ausländerinnen und Ausländer in die Stadt gezogen wären. Als sich deren Zuwanderung ab der Jahrtausendwende weiter verstärkte sowie die Abwanderung der Schweizer Wohnbevölkerung zurückging, führte dies in der Stadt Zürich erstmals seit über 40 Jahren wieder zu einem bis heute andauernden Bevölkerungswachstum.

Die Zürcher Bevölkerung ist international

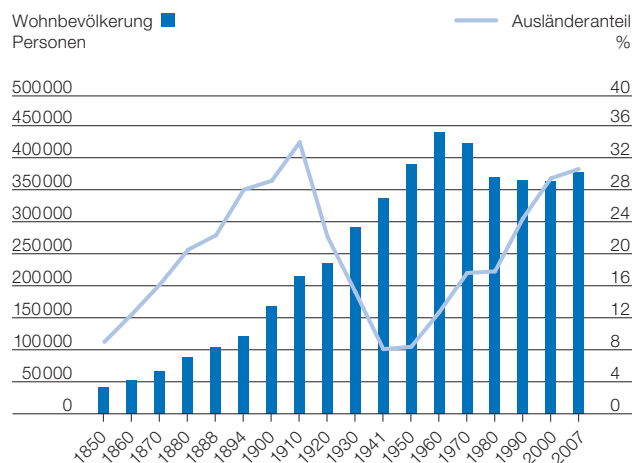
380 499 Menschen lebten Ende 2008 in der Stadt Zürich. Sie sind gemäss ihrem Wohnsitz Zürcherinnen und Zürcher. 117 904 davon hatten keinen Schweizer Pass. Dies entspricht einem Ausländeranteil von 31 Prozent. Dieser Wert erreicht zwar noch nicht den bisherigen Spitzenwert von 34,2 Prozent im Jahre 1912, liegt aber deutlich höher als in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts [vgl. Grafik 1].

Lebten 1962 noch 376 285 Schweizer Staatsangehörige in der Stadt Zürich, sind es momentan über 100 000 weniger (2008: 262 595). Gegenläufig dazu hat sich die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer entwickelt. Sie ist zwischen 1962 (63 895 Personen) und 2008 um rund 54 000 Personen gestiegen. Zu beachten ist, dass diese Netto-Vergleiche des jeweiligen Bestandes per Ende Jahr die sehr hohe Zu- und Wegzugsdynamik nicht erfassen: rein rechnerisch wird die schweizerische Bevölkerung etwa alle 14 Jahre und die ausländische etwa alle 4 Jahre «ausgetauscht».

Zürchs Bevölkerung umfasst aktuell Personen mit rund 170 verschiedenen Staatszugehörigkeiten. Vier Fünftel aller Ausländerinnen und Ausländer kommen aus einem europäischen Land, ein Fünftel von ausserhalb Europas. Die genaue Zusammensetzung verändert sich beständig, und sie widerspiegelt die jüngere schweizerische Migrationsgeschichte. Vor 50 Jahren stellten

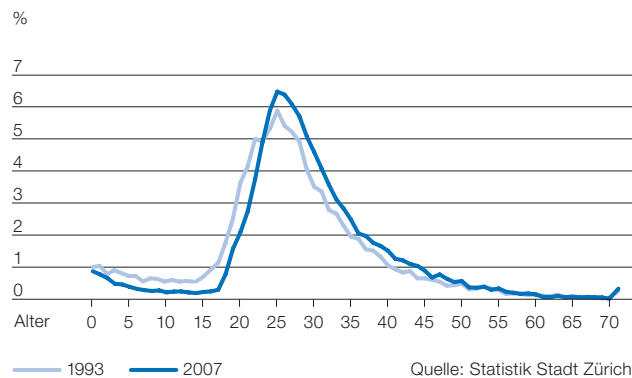
Personen aus Italien und Spanien den grössten Anteil der ausländischen Stadtbevölkerung. Später kamen Gastarbeiter aus dem ehemaligen Jugoslawien (woher nach dem Zerfall des Staates auch viele Flüchtlinge zuzogen) sowie aus der Türkei und aus Portugal. Heute sind es die deutschen Staatsangehörigen, die mit 27 870 die grösste ausländische Gruppe bilden [vgl. Tabelle 1].

Grafik 1: Wohnbevölkerung und Ausländeranteil über die Zeit



Quelle: Statistik Stadt Zürich

Grafik 2: Alterstruktur der ausländischen ZuwanderInnen



Quelle: Statistik Stadt Zürich

Tabelle 1: Die fünf grössten ausländischen Personengruppen nach Nationalität

	1995	Anteil an ausl. Bev. in %
Italien	20 290	20
Jugoslawien (Serbien/Montenegro)	15 641	15,5
Deutschland	9 376	9,2
Spanien	8 322	8,2
Portugal	5 965	5,9
Total	59 594	58,8

	2008	Anteil an ausl. Bev. in %
Deutschland	27 870	23,6
Italien	13 598	11,5
Serbien und Montenegro	10 245	8,7
Portugal	8 081	6,9
Türkei	4 543	3,9
Total	64 337	54,6

Quelle: Statistik Stadt Zürich und eigene Auswertung



Die Anzahl der in der Stadt Zürich vertretenen Herkunftsnationen hat sich im Laufe der Jahre beständig ausgeweitet. Die Statistik bestätigt den bildhaften Eindruck der gegebenen Internationalität, die sich im Stadtbild nicht nur an einem sonnigen Sonntag zwischen Bellevue und Zürichhorn bietet. Da ungefähr 10 bis 20 Prozent der Stadtzürcher SchweizerInnen im Ausland geboren wurden oder einen ausländischen Elternteil haben, und da die Anzahl binationaler Ehen voraussichtlich konstant hoch bleiben wird, besteht Grund zur Annahme, dass in einigen Jahren eine knappe Mehrheit der Stadtbevölkerung einen sogenannten «Migrationshintergrund» haben wird. In einigen Stadtquartieren ist dies bereits heute der Fall.

Zuwanderung erfolgt in die Städte

Migrantinnen und Migranten ziehen vorwiegend in Städte bzw. urbane Zentren. Dies gilt auch für die Stadt Zürich und zeigt sich eindrücklich in der nationalen (und aufgrund einer anderen Zählweise von den städtischen Daten leicht abweichenden) Statistik des Bundesamts für Migration für das Jahr 2008. Von den 268 880 aus dem Ausland in die Schweiz zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern kamen 26 347 in die Stadt Zürich, also fast jede zehnte Person. Das sind mehr Menschen, als total in den restlichen Kanton Zürich gezogen sind und auch deutlich mehr als der nationale Bevölkerungsanteil von 4,7 Prozent erwarten liesse. Die entsprechenden Anteile sind je nach Nationalität sehr unterschiedlich. So zogen 2008 beispielsweise 35 Prozent aller in die Schweiz eingewanderten indischen Staatsangehörigen in die Stadt Zürich, während der entsprechende Anteil bei Französischen und Franzosen lediglich 4,7 Prozent betrug.

Die Bedeutung der internationalen Mobilität für die Bevölkerungsentwicklung der Stadt Zürich ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. 2007 kam beinahe jede zweite in die Stadt ziehende Person direkt aus dem Ausland. Vorwiegend handelte es sich dabei um 20- bis 35-jährige Ausländerinnen und Ausländer [vgl. Grafik 2]. Waren es 1993 noch 6 von 10 zuziehenden ausländischen Personen, die direkt aus dem Ausland nach Zürich zogen, waren es 2007 bereits 7 von 10.

Ausländerinnen und Ausländer sind generell mobiler als die schweizerische Bevölkerung. Dies zeigt sich auch in den Wegzugsstatistiken. 1996 hatten aus der Stadt wegziehende ausländische Personen durchschnittlich 3,2 Jahre in Zürich gelebt. Zehn Jahre später betrug diese Dauer noch 2,7 Jahre. Aktuell lebt fast die Hälfte der wegziehenden ausländischen Personen weniger als ein Jahr in der Stadt. Zu beachten ist jedoch, dass diese Zahlen nicht überinterpretiert werden dürfen. Denn sie werden durch Kurz- und KurzzeitaufenthalterInnen stark beeinflusst.

So zeigen sich denn auch grosse Unterschiede zwischen einzelnen Nationalitäten. Während 2007 weggezogene spanische Staatsangehörige durchschnittlich vierzehn Jahre in der Stadt Zürich lebten, belief sich die durchschnittliche Zeitdauer bei deutschen Staatsangehörigen auf zwei Jahre und bei Personen aus der Ukraine auf nur gerade drei Monate. Sehr kurze Aufenthaltsdauern werden insbesondere bei Herkunftsländern festgestellt, deren Bürgerinnen und Bürger überdurchschnittlich oft in temporären Anstellungen tätig sind (Informatiker, Tänzerinnen im Sexgewerbe, etc.) und deren Aufenthaltsgenehmigungen von Beginn an befristet sind.

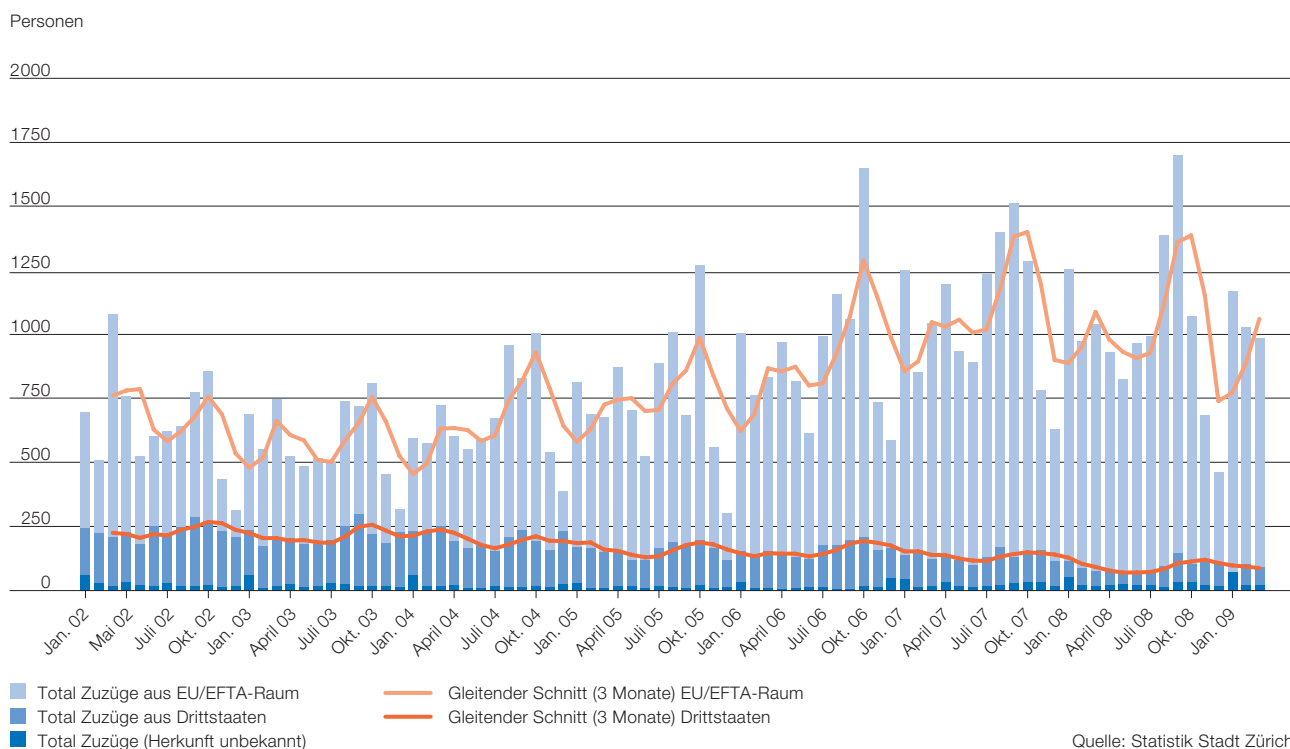
Konstanten und Zyklen der neuen Zuwanderung

Die Zuwanderung in die Schweiz der letzten Jahre unterscheidet sich deutlich von derjenigen in den Neunzigerjahren des zwanzigsten Jahrhunderts. Zugewanderte sind heute vergleichsweise beruflich qualifizierter und eher alleinstehend. Sie stammen vorwiegend aus EU- und EFTA-Ländern, mit denen Personenfreizügigkeit besteht. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit hat denn auch den Familiennachzug als Hauptgrund für die Einreise abgelöst. Diese Veränderungen, welche unter dem Stichwort «neue Zuwanderung» zusammengefasst werden, sind in der Stadt Zürich besonders deutlich.

Die monatlichen Zahlen der Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern in die Stadt Zürich zeigen sowohl Konstanten als auch Zyklen [vgl. Grafik 3]. Während die Zuzüge aus «Drittstaaten» auf einem relativ tiefen Niveau von etwa 200 Personen

pro Monat verbleiben (oder gar leicht abnehmen), ist der Zuzug aus EU-Staaten von etwa 700 Personen pro Monat in den Jahren 2002 bis 2005 seit 2006 angestiegen und beläuft sich heute auf durchschnittlich etwa 1000 Personen pro Monat. Dies allerdings mit grossen saisonalen Schwankungen, wobei jeweils das letzte Jahresquartal durch deutlich tiefere Werte auffällt. Gründe dafür sind vermutlich der universitäre Semesterbeginn im Oktober, der zyklische Arbeitsmarkt sowie die Weihnachtszeit.

Grafik 3: **Zuzüge ausländischer Personen aus dem Ausland pro Monat (EU/EFTA/Drittstaaten)**



Quelle: Statistik Stadt Zürich

4 Das Leben in Zürich

Migrantinnen und Migranten sind Teil der Gesellschaft. Sie sind in der Stadt Zürich sowohl mitverantwortlich für den sich unter anderem in Prosperität und Lebensqualität zeigenden Erfolg als auch für die verschiedenen Problemstellungen. Es gibt kaum einen Lebensbereich, von dem sie ausgeschlossen sind und der nicht im Hinblick auf die Integration untersucht werden könnte.

Um der gegebenen Normalität möglichst gerecht zu werden und zugleich die Vielfalt der denkbaren Fragestellungen zweckmässig einzugrenzen, wird in diesem Bericht ein biografischer Ansatz verwendet. Ausgehend von einem Bogen, der mit der Geburt einsetzt und mit dem Tod endet, werden ausgewählte Themen in den Vordergrund gestellt. Während ein Teil der Auswahl sich relativ direkt durch das jeweilige Lebensalter begründet, geht ein anderer Teil auf Entscheide zurück, bei denen auch andere Akzente, eine andere Strukturierung oder eine andere Zuordnung möglich gewesen wären.

Richtschnur für die Auswahl war die jeweilige Relevanz für die städtische Integrationspolitik. Dennoch gibt es zwangsläufig Lücken. Einige davon werden im Kapitel 5 als spezielle Themenfelder berücksichtigt. Zu beachten ist, dass die in den Bericht aufgenommenen Themen nicht einheitlich sind. Sie unterscheiden sich in ihrem Charakter und in den mit ihnen verbundenen Fragestellungen.

Dies führt dazu, dass die einzelnen Unterkapitel nicht einer identischen Textstruktur folgen. Es wurde nicht ein gemeinsamer Raster (beispielsweise Ausgangslage, bestehende Massnahmen, Problembeschrieb, Schlussfolgerungen und Empfehlungen) gewählt, sondern je einzeln eine Möglichkeit gesucht, die wichtigen Fakten und Diskussionspunkte sowie die städtische Politik auf knappem Raum zu beschreiben. Dabei wurde auf das Formulieren von zukunftsgerichteten Empfehlungen sowie auf die durchgehende Nennung der verwendeten Quellen verzichtet.

4.1 Geburt und Vorschulalter

Emma und Anna bei den Mädchen sowie David, Julian und Tim bei den Knaben waren die häufigsten Vornamen der 4119 im Jahre 2007 von in der Stadt Zürich wohnenden Müttern geborenen Kindern. Etwas weniger als ein Drittel dieser Kinder waren Ausländerinnen oder Ausländer, zwei Drittel Schweizerinnen oder Schweizer. Sie wurden dies, wenn zumindest ein Elternteil das Schweizer Bürgerrecht besass. Dadurch erklärt sich auch die «Differenz» zur Feststellung, dass 47 Prozent der 4061 Mütter (57 hatten eine Mehrlingsgeburt) Ausländerinnen waren [vgl. Tabelle 1].

Geburtsvorbereitung und Elternberatung

Ausländerinnen sind tendenziell schlechter auf die erste Geburt vorbereitet als Schweizerinnen. Insbesondere diejenigen Mütter, die nicht aus dem deutschsprachigen Ausland stammen oder die nicht mit einem Schweizer Partner verheiratet sind, besuchen seltener vorgängige Kurse und lesen weniger vorbereitende Literatur. Dies lässt sich teilweise auf das vorwiegend auf Deutsch

Tabelle 1: **Lebendgeborene 2007 nach verschiedenen Merkmalen**

		Total
	1997	3 459
	2006	4 029
Lebendgeborene total	2007	4 119
Mädchen		2 008
Knaben		2 111
Schweizerinnen und Schweizer		2 790
Mädchen		1 334
Knaben		1 456
Ausländerinnen und Ausländer		1 329
Mädchen		674
Knaben		655
Nationalität der Mutter		4 061
Schweiz		2 153
Deutschland		378
Serbien und Montenegro		216
Portugal		89
Italien		86
Sri Lanka		76
Türkei		72
Mazedonien		56
Spanien		51
Brasilien		50
USA		41

Quelle: Statistik Stadt Zürich

vorliegende Angebot zurückführen, manchmal auf die anfallenden Kosten und nicht zuletzt auf die Lebensbiografien der werdenden Mütter, für die Kursbesuche generell eher ungewohnt sind. Sie werden oft von ihren Müttern oder Schwiegermüttern familiär «begleitet», und nur selten fragen sie nach institutionalisierter Unterstützung in ihrer Muttersprache.

Den direktesten Kontakt mit allen Müttern (bzw. den Eltern) haben die Spitäler sowie die Frauen- und Kinderärztinnen. Sie sind dafür besorgt, bei Gebärenden ausländischer Herkunft allfällige religiöse oder kulturelle Besonderheiten soweit wie möglich zu berücksichtigen und werden zu den entsprechenden Hintergründen geschult. Allerdings werden von den ausländischen Müttern kaum je Sonderwünsche geäußert, und in der Praxis bleibt oft kaum Zeit, auf die individuelle Situation einzugehen. Wesentliche Probleme ergeben sich daraus nur selten. Sie betreffen allenfalls ausländische Männer, für die die Anwesenheit der Väter bei der Geburt noch ungewohnt und manchmal überfordernd ist.

Für die Unterstützung in der Zeit nach der Geburt steht den Eltern in der Stadt Zürich ein breites und weitgehend flächendeckendes Angebot zur Verfügung. So werden von der Mütter-Väter-Beratung alle Eltern direkt kontaktiert und über die Beratungsmöglichkeiten zu Fragen wie Ernährung, Pflege, Entwicklung, Erziehung, Stillen, etc. informiert. Dies geschieht schriftlich (bei Fremdsprachigen in Form eines übersetzten Briefes) und oft auch telefonisch.

Erreicht werden insgesamt rund 70 Prozent der Eltern von Neugeborenen, wobei Frauen, die gar kein Deutsch können, oft jemanden zur Übersetzung mitnehmen. Sie erhalten unter anderem die in die häufigsten acht Sprachen übersetzte Broschüre «Unser Baby» der pro juventute, welche über das erste Lebensjahr eines Kindes informiert und praktische Ratschläge gibt. Keine aussagekräftigen Daten gibt es über die 30 Prozent der Eltern, die nicht zumindest einmal die Mütter-Väter-Beratung aufsuchen. Während ein Teil von ihnen wohl bereits über ausreichende Erfahrung verfügt oder anderweitige Unterstützung erfährt, ist doch auch anzunehmen, dass ein anderer Teil auch fremdsprachige Familien betrifft, die ihren Kindern vergleichsweise geringe Förderstrukturen gewähren können.

Kinderbetreuung und Elternbildung

In der Stadt Zürich gibt es ein vergleichsweise gut ausgebautes Angebot an Betreuungsplätzen. Für fast jedes zweite Kind steht ein Betreuungsplatz in einer Kindertagesstätte zur Verfügung, wobei 42 Prozent davon durch die Stadt subventioniert werden. Ergänzend dazu kommen alternative und in der Regel privat realisierte Angebote wie Spiel- oder Chrabbelgruppen, Tagesfamilien oder die stundenweise Kinderbetreuung. Einzelne von ihnen sind explizit auf fremdsprachige Kinder ausgerichtet und orientieren sich an einer spezifischen Herkunftskultur. In der Regel werden sie jedoch (ausschliesslich) auf Deutsch geführt.

Die familienexterne Betreuung von Vorschulkindern ist heute etabliert. Ihre Bedeutung geht anerkanntermassen weit über die Gewährung der Grundbedürfnisse und der Sicherheit hinaus und



umfasst – trotz eines meist fehlenden entsprechenden pädagogischen Auftrags – verschiedenste Formen der Entwicklungsförderung. So werden beispielsweise die sprachliche und soziale Entwicklung nur schon durch den (begleiteten) regelmässigen Kontakt mit Gleichaltrigen angeregt und gefördert. Dieses Potenzial wird teilweise gezielt genutzt, unter anderem auch im Hinblick auf fremdsprachige Kinder, denen in einzelnen Kindertagesstätten und Spielgruppen eine spezifische Deutschförderung angeboten wird.

Allerdings muss festgestellt werden, dass insbesondere bildungsferne Familien mit Migrationshintergrund die verschiedenen Strukturen der externen Kinderbetreuung eher selten bzw. vergleichsweise weit weniger häufig als der städtische Durchschnitt nutzen. Ihre Kinder werden öfter durch Verwandte, Nachbarn oder ein paar Jahre ältere Geschwister beaufsichtigt. Die Gründe dafür sind nicht genau bekannt. Doch es ist anzunehmen, dass die «Hemmnisse» teils strukturell (Arbeitszeiten), teils traditionell (Ungewohntheit) und teils finanziell (Kostenfrage) bedingt sind.

Ebenfalls von bildungsferneren Familien kaum genutzt werden die verschiedenen Angebote der Elternbildung bzw. der Erziehungsberatung. Dies führt dazu, dass nicht zuletzt die Familien, die durch enge Wohnverhältnisse und eine wenig kindgerechte Umgebung bereits relativ stark belastet sind und die aufgrund ihrer häufig sehr hohen Arbeitspensen eher weniger Zeit für ihre Kinder haben, letztlich diejenigen sind, die am wenigsten Unterstützung erhalten. Sind sie zudem fremdsprachig und mit den lokalen Verhältnissen wenig vertraut, kennen sie auch teilweise ihre Rechte und die ihnen offen stehenden Möglichkeiten nicht.

Sozial schwache Familien (mit oder ohne Migrationshintergrund) sind denn auch häufig eine prioritäre Zielgruppe von informelleren Angeboten. Beispiele dafür sind die vielfach in Eltern-Kind-Zentren oder in Gemeinschaftszentren stattfindenden Frauentreffpunkte, Familienkaffees, Kinderhütendienste, Kinderkleiderbörsen oder die «FemmesTische», wo sich Mütter in einer moderierten Form bei jemandem zu Hause über Erziehungs-, Gesundheits- oder

Suchtfragen austauschen. All diese Angebote ermöglichen nicht nur Kontakte und Beziehungen, sondern vermitteln auch Informationen über allfällige zusätzliche Unterstützungen.

Auch niederschwellig, aber in strukturierter Form, tun dies zudem die elf städtischen Anlaufstellen Kinderbetreuung, die momentan in verschiedenen Quartieren aufgebaut werden. Spezialisiert auf alle Formen der Kinderbetreuung informieren und beraten sie Eltern, nehmen Bedürfnisse auf, vernetzen die verschiedenen Akteure und ergänzen so die gut ausgebaute Informationsplattform auf der Website des Sozialdepartements.

Strategie Frühförderung

Auch in der Stadt Zürich weist ein Teil der in den Kindergarten eintretenden Kinder Entwicklungsrückstände auf, die durch die Bildungsinstitutionen letztlich nur ungenügend aufgefangen werden können. Ihnen wird eine ihrem Leistungspotenzial entsprechende Schullaufbahn erschwert und damit auch der zukünftige Eintritt ins Berufsleben. Diese Rückstände beziehen sich einerseits auf die sprachlichen Kompetenzen (sowohl in der Lokal- als auch in der Muttersprache), andererseits aber ebenso auf soziale, motorische und kognitive Kompetenzen, die sich Kinder üblicherweise beim Spielen aneignen, sofern sie Vertrauen erfahren und zweckmässig begleitet werden.

Der Begriff Frühförderung meint denn auch nicht ein strukturiertes (und pädagogisiertes) Lernen von speziellen Fähigkeiten und das Aneignen von Wissen durch Vorschulkinder, sondern in erster Linie das Ermöglichen einer altersgerechten Entwicklung. Um die Chancengerechtigkeit aller Kinder zu verbessern und um spätere Folgekosten zu vermindern, prüft die Stadt Zürich zurzeit, in welcher Form sie zusätzliche Hilfestellungen leisten kann und wie sich diese gemeinsam mit den bestehenden Aktivitäten an einer eigentlichen «Strategie Frühförderung» ausrichten lassen.

Ein vorbereitender, extern erstellter und im Februar 2009 vorgelegter Bericht stellte diesbezüglich fest, dass die Stadt Zürich an sich über ein breites und dichtes Angebot für Kinder im

Vorschulalter verfügt, dass dieses jedoch vielfach nur ungenügend auf Frühförderung ausgerichtet ist. Zudem fehle es an Koordination und geklärten Schnittstellen, beispielsweise zwischen den Mütter-Väter-Beratungsstellen und den familienexternen Betreuungsangeboten.

Im Rahmen der auf dieser Analyse aufbauenden weiteren Arbeiten wird einerseits das Schul- und Sportdepartement eine übergeordnete Gesamtstrategie erarbeiten. Andererseits wird das Sozialdepartement, das fast alle bestehenden Angebote finanziert, im Rahmen der eigenen Zuständigkeiten verschiedene konkrete Projekte realisieren. Beispielsweise startet in Form eines Pilots im Sommer 2009 in Seebach mit «schritt:weise» ein standardisiertes Programm mit Hausbesuchen, das sozial sehr schwache Familien mit Kleinkindern während jeweils einiger Monate begleitet und unterstützt.

4.2 Schule

In der Stadt Zürich gehen etwa 25 000 Kinder in den Kindergarten oder in die Volksschule. Während diese Anzahl in den letzten Jahren relativ konstant blieb, haben sich sowohl der Ausländeranteil als auch der Anteil an Fremdsprachigen verändert – und dies nicht in die gleiche Richtung. Einerseits hat sich der Ausländeranteil zwischen den Schuljahren 2003/2004 und 2008/2009 um über sieben Prozent von nicht ganz 42 auf 34 Prozent reduziert. Andererseits hat sich im gleichen Zeitraum der Anteil SchülerInnen mit nichtdeutscher Muttersprache um etwa acht Prozent von knapp 45 auf fast 53 Prozent erhöht. Nach Deutsch sind die wichtigsten Muttersprachen der Zürcher Kinder Albanisch, Portugiesisch, Serbisch, Türkisch, Spanisch, Italienisch und Tamil. Dabei ist zu beachten, dass keine Zahlen darüber vorliegen, wieviele Kinder zwei- oder mehrsprachig aufwachsen, und dass die Unterschiede zwischen den einzelnen Schulkreisen relativ gross sind [vgl. Tabelle 1].

Gute Schulqualität, aber nur teilweise guter Schulerfolg

Die Zusammensetzung der Kinder einer Schule bildet die Bevölkerung im jeweiligen Einzugsgebiet relativ gut ab. Die Volksschule ist denn auch der Ort, an dem Integration vielleicht am stärksten gelebt (und öffentlich sichtbar) wird. In ihr treffen die verschiedensten Kinder aufeinander. Diese unterscheiden sich nicht nur in ihrer Staatszugehörigkeit oder ihrer Muttersprache, sondern auch in ihren Familienverhältnissen, ihren kulturellen oder religiösen

Hintergründen, der Bildung und den finanziellen Möglichkeiten ihrer Eltern, etc. Zwar können sich einige dieser «Merkmale» an gewissen Schulen überdurchschnittlich überschneiden und konzentrieren, doch gerade die Heterogenität der ausländischen Bevölkerung führt insgesamt dazu, dass es – im Gegensatz zu anderen europäischen Grossstädten – an den Zürcher Schulen kaum «dominierende» bzw. stark übervertreter Gruppen gibt.

Die Volksschule nimmt alle Kinder auf. Sie tut dies unabhängig von deren aufenthaltsrechtlichem Status. Denn das Recht auf Schulbildung ist vorrangig. Und die Zürcher Schulen meistern die verschiedenen Herausforderungen, die sich aus der Bevölkerungszusammensetzung ergeben, insgesamt gut. Es gibt wohl kein Zürcher Kind, das nicht auch (viele) Freundinnen und Freunde einer anderen Staatszugehörigkeit hat. Und es ergeben sich im schulischen Alltag kaum Probleme, die auf herkunftsspezifische Hintergründe zurückzuführen sind und die nicht pragmatisch und konstruktiv gelöst werden können. Dies gilt unter anderem auch für Fragen der Schuldispension, für den Umgang mit kulturellen oder religiösen Feiertagen oder für das «in die Schule tragen» von im Ausland stattfindenden Konflikten.

Dennoch ist die Gesamtsituation nur bedingt zufriedenstellend. Es wird zwar viel gelernt, doch der Lernerfolg verteilt sich ungleich. Insbesondere Schülerinnen und Schüler aus armutsbetroffenen Verhältnissen und/oder mit ausländischen Eltern erreichen die Lernziele zu häufig nur teilweise. So ist davon auszugehen, dass die Erkenntnisse der PISA-Studien aus den Jahren 2000 und 2003 (die unter anderem feststellten, dass fast die Hälfte der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund

Tabelle 1: **Volksschülerinnen und Volksschüler nach Schulkreis und Muttersprache**
Stand Mitte Dezember 2007

Muttersprache	Total	Schulkreis						
		Uto	Letzi	Limmattal	Waidberg	Zürichberg	Glatttal	Schwamendingen
Deutsch	10 114	1845	1 153	493	2 085	1 766	1 887	885
Albanisch	1 771	248	249	420	127	37	391	299
Portugiesisch	1 179	137	195	274	107	80	197	189
Serbisch	996	86	134	160	114	32	286	184
Türkisch	973	162	162	173	90	20	208	158
Spanisch	808	107	125	175	102	43	155	101
Italienisch	777	111	131	103	95	27	147	163
Tamil	758	134	64	255	75	31	121	78
Kroatisch	341	55	84	47	29	12	73	41
Arabische Sprachen	312	46	41	24	43	6	78	74
Bosnisch	306	29	70	48	36	4	77	42
Französisch	271	34	38	28	43	49	63	16
Afrikanische Sprachen	260	67	26	37	34	7	30	59
Englisch	229	33	15	11	48	34	55	33
Übrige Sprachen	1 556	238	194	153	211	151	391	218

Quelle: Statistik Stadt Zürich / Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich



am Ende der Schulzeit nicht ausreichend gut lesen kann) auch für die Stadt Zürich gelten. Und es ist beunruhigend, dass Ende 2007 der Ausländeranteil in der (leistungsschwächeren) ehemaligen Sek C 50,4 Prozent betrug und in der (leistungsstärkeren) Sek A nur gerade 22,1 Prozent.

Dass es der Volksschule trotz grosser Bemühungen nur ungenügend gelingt, die Vielfalt der Schülerschaft in vergleichbare schulische Leistungen zu überführen, ist ein allgemeines Phänomen und kann nur bedingt auf eine ungenügende Schulqualität zurückgeführt werden. Denn neben den bereits beim Schuleintritt vorhandenen Defiziten [vgl. K 4.1] ist insbesondere zu beachten, dass der Einfluss der Eltern auf die Bildungslaufbahn ihrer Kinder bedeutend ist. Er ist ebenso wichtig wie die schulischen Bedingungen. Dabei geht es um das vorhandene Interesse und die schulische Begleitung, um ruhige Lernorte und Zugang zu Wissen, um die allgemeine Förderung der Kinder in deren sozialen, motorischen und kognitiven Fähigkeiten und – leider nicht zuletzt – auch um die Finanzierung von gezielter Unterstützung.

Elternarbeit als eine prioritäre Herausforderung

Die Zusammenarbeit mit den Eltern ist für die Schule eine wichtige und heute auch eine gesetzlich vorgegebene Aufgabe. Sie ausreichend gut umzusetzen, kann gerade bei Eltern, die nicht selbst hier zur Schule gingen, eine grosse Herausforderung bedeuten. Es gilt, diese darüber zu informieren, wie die Schule funktioniert und welche (motivierende und begleitende) Rolle dabei den Eltern zukommt. Auch müssen sie befähigt werden, die dem Lernen ihrer Kinder förderlichen Rahmenbedingungen möglichst gut zu gestalten sowie mit der Schule partnerschaftlich und/oder institutionell zusammen zu arbeiten, was neben der Teilnahme an Gesprächen mit den Lehrkräften beispielsweise die Mitwirkung in einem Elternrat bedeuten kann.

Viele dieser Aufgaben stehen zwar nicht in der direkten Verantwortung der Schulen. Doch leiten sich aus diesen Zielen eine Vielzahl von Massnahmen und Projekten ab, die in der Stadt Zürich durch Lehrkräfte, durch Schulhäuser oder durch die Schulkreise

realisiert werden. Da diese in der Regel mit viel fachlichem und persönlichem Engagement (und teilweise mit Unterstützung durch interkulturelle ÜbersetzerInnen) angegangen werden, konnten auch verschiedene Teilerfolge erreicht werden. Doch nach wie vor gibt es Familien, die nicht in einer erwünschten Masse erreicht werden.

Für die Zürcher Schulen bedeutet dies, dass sie ihre entsprechenden Aktivitäten aufrecht erhalten und ständig weiterentwickeln. So werden beispielsweise im Rahmen des neuen Sprachförderkonzepts der Stadt Zürich spezifische Elternkurse realisiert [vgl. K 4.5]. Oder es wurden die Fachstelle für Gewaltprävention sowie die Schulsozialarbeit aufgebaut bzw. gestärkt, die sowohl die SchülerInnen und die Eltern gezielt unterstützen als auch die Lehrerschaft entlasten können und die sich unter anderem durch eine hohe interkulturelle Fachkompetenz auszeichnen.

Zudem werden seit einigen Jahren Schulen mit einem über 40 Prozent liegenden Anteil an fremdsprachigen Kindern durch den (für das Bildungswesen zuständigen) Kanton unterstützt. Mit dem Programm «Qualität in multikulturellen Schulen QUIMS» erhalten die beteiligten Schulen – in der Stadt Zürich betrifft dies momentan 46 von insgesamt 98 – gewisse zweckgebundene finanzielle Mittel zur Verfügung. Diese werden in der Praxis insbesondere für die Sprachförderung sowie den verstärkten Einbezug der Eltern eingesetzt. Ausserdem erhalten sie durch die kantonale Fachstelle für interkulturelle Pädagogik eine mit dem städtischen Schulamt koordinierte fachliche Begleitung.

Ergänzende Strukturen

Schülerinnen und Schüler, die sprachliche Defizite aufweisen, erhalten im Rahmen des individualisierenden Unterrichts zusätzliche Förderungen und gemäss den gesetzlichen Regelungen ab dem Schuljahr 2009/2010 **Unterricht in Deutsch als Zweitsprache**. Dieser ersetzt unter anderem das bisherige Angebot «Deutsch für Fremdsprachige» und wird voraussichtlich von etwa 6000 Kindern besucht werden (2300 im Kindergarten, 3400 in der Primarschule und 300 in der Sekundarschule). Die meisten schulischen

Massnahmen werden jedoch weder für Kinder mit Migrationshintergrund geplant, noch ausschliesslich diesen angeboten. Doch Unterstützungen wie Schulpsychologie, Stützunterricht, Aufgabenhilfe, etc. können von ausländischen Kindern bei Bedarf selbstverständlich auch in Anspruch genommen werden.

Explizit für Kinder mit Migrationshintergrund gedacht sind die Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur. Dieser **HSK-Unterricht** ist gemäss Volksschulgesetz als ergänzendes Angebot zugelassen. Sofern dabei die vom Kanton erlassenen Richtlinien (Rahmenlehrpläne, Anforderungen an die Lehrpersonen, etc.) eingehalten sind, werden nach Möglichkeit Schulräume zur Verfügung gestellt und wird ein Eintrag von Noten in die Zeugnisse ermöglicht. Im Schuljahr 2008/2009 fanden in der Stadt Zürich 309 Kurse in 22 Sprachen statt, die von 3663 Kindern besucht wurden. Organisiert und finanziert wird dieser Unterricht jedoch nicht von der Stadt oder dem Kanton Zürich, sondern von Botschaften, von Konsulaten oder von privaten Vereinen, welche die Lehrkräfte vielfach nur über Elternbeiträge entgelten können. Dies führt dazu, dass für einige Herkunftssprachen ein gutes und differenziertes Angebot besteht und für andere nur ein sehr geringes oder gar keines.

Wichtig für die Schaffung guter Rahmenbedingungen gerade auch für Schülerinnen und Schüler aus sozial schwächeren Schichten (und dadurch überdurchschnittlich häufig auch für diejenigen mit Migrationshintergrund) sind auch die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung. Die durch die Stadt Zürich geführten und/oder subventionierten **Horte und Tagesstrukturen** sind zwar nicht explizit darauf ausgerichtet, können jedoch durch die in ihnen enthaltenen «Lernräume» pädagogische Unterstützungen leisten. Das bestehende Angebot erreicht zur Zeit etwas über 8000 Kinder (deren Nationalität nicht erfasst wird) und ist zu klein. Es bestehen Wartelisten. Insbesondere fehlt es an Räumen, um den noch offenen Ausbau des Angebots umzusetzen.

Box: **Internationale Schulen**

Im Grossraum Zürich bestehen vier englischsprachige Schulen mit einem internationalen Lehrplan. Hinzu kommen das Lycée Français de Zurich, die Japanische Schule Zürich sowie mehrere private zweisprachige Schulen. Da die Nachfrage in den letzten Jahren stark gestiegen ist, führen einige dieser Schulen Wartelisten. Während die zweisprachigen Schulen mehrheitlich von hier längerfristig wohnenden SchülerInnen besucht werden, richten sich die internationalen Schulen insbesondere an Kinder von ausländischen Familien, die voraussichtlich nur einige Jahre in der Schweiz bleiben. In dieser Situation wird es als Vorteil erachtet, wenn der Unterricht auf Englisch erteilt wird und dank den koordinierten Lehrplänen nach einem allfälligen Umzug andernorts nahtlos weitergeführt werden kann. Die grösste internationale Schule, die Zurich International School ZIS, ist eine Tagesschule für Kinder zwischen 2 und 18 Jahren und unterrichtet derzeit über 1300 in der Region Zürich wohnende Schülerinnen und Schüler aus etwa 45 Nationen.

Für viele Kinder im schulpflichtigen Alter ist es wichtig, auch ausserhalb der Schulstruktur Anregungen zu erhalten und ihre **Freizeit** gemeinsam mit anderen zu verbringen. Ihnen stehen denn auch verschiedenste Angebote zur Verfügung. Solche, die durch Private organisiert werden (beispielsweise die Pfadfinder oder Sportvereine), oder solche, die durch die Stadt finanziert und ausgeschrieben werden. So können unter anderem über 50 Sportarten in Kursen gelernt werden, oder es gibt während den Schulferien eine Vielzahl von erlebnisorientierten Halbtages-, Tages- oder Wochenprogrammen. Allerdings erreichen all diese Angebote (mit Ausnahme der Fussball- und Basketball- sowie einiger Kampfsportvereine) ausländische Kinder bisher eher unterdurchschnittlich. Ähnliches gilt tendenziell auch für die Jugendmusikschule, welche jedoch insbesondere mit niederschweligen Gruppenangeboten (Chöre, Steicher- und Bläserklassen, etc.) auch Familien mit Migrationshintergrund einbeziehen kann.

4.3 Jugend

Jugendliche und junge Erwachsene geraten oft dann ins Blickfeld des öffentlichen Interesses, wenn sie Probleme haben oder problematisches Verhalten an den Tag legen. Dabei geht teilweise vergessen, dass die grosse Mehrheit ihren Alltag ohne grosse Schwierigkeiten gestaltet und ihre berufliche und gesellschaftliche Integration gut meistert. Kaum beachtet wird auch, dass in der Stadt Zürich im Vergleich zu anderen Altersgruppen tendenziell wenig Jugendliche wohnen und diese überdurchschnittlich oft die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzen.

Doch es gibt Fakten, die die überdurchschnittlich hohe Aufmerksamkeit gegenüber Jugendlichen und jungen Erwachsenen begründen. Eine Beispiel dafür ist die (geschätzte) Annahme, dass sich an Wochenenden nicht selten über 100 000 junge Menschen in der Stadt Zürich aufhalten, wobei es regelmässig zu Konfliktsituationen kommt. Oder die Tatsache, dass insbesondere männliche Jugendliche mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich oft durch Gewalt oder Delinquenz auffallen [vgl. K 5.3]. Und ein weiteres Beispiel bezieht sich darauf, dass zu viele Jugendliche keine Berufsausbildung abschliessen und dadurch ein höheres Risiko haben, später arbeitslos zu werden.

Jugendliche mit Migrationshintergrund

Für Jugendliche, die nicht in der Schweiz geboren wurden und/oder deren Eltern ausländischer Herkunft sind, stellen sich die gleichen «biografischen» Aufgaben und Herausforderungen wie für alle anderen Jugendlichen. Doch für sie kommen weitere dazu. So ist für sie unter anderem die Identitätsfrage eine ganz andere. Nicht selten kommen sie diesbezüglich in (auch kulturelle) Loyalitäts- und Rollenkonflikte. Eltern und Verwandtschaft haben vielfach andere Wertvorstellungen und Erwartungen als «einheimische» Freundinnen und Freunde.

Wenn es Jugendlichen gelingt, diese Spannungsfelder in eine für sie stimmige Mehrfachidentität zu führen, können sie als sogenannte «global kids» davon profitieren. Doch der Weg dazu wird nicht immer ausreichend unterstützt. Weder durch Mitglieder der Aufnahmegesellschaft, die ihnen die Anerkennung verweigern und in ihnen – unabhängig von ihren Taten und Kompetenzen – nur den unerwünschten Ausländer bzw. die Ausländerin sehen, noch durch Eltern, die es als «Verrat» erachten, wenn ihre Kinder die mitgebrachten Traditionen nicht ernst genug nehmen und die mit den in der Schweiz gelebten jugendtypischen Verhaltensweisen überfordert sind.

Viele Jugendliche mit Migrationshintergrund gehen mit dieser Situation pragmatisch um. Sie suchen bei gleichaltrigen oder bei erwachsenen Bezugspersonen Unterstützung und finden diese nicht selten bei Lehrkräften, JugendarbeiterInnen, SporttrainerInnen oder beruflich erfolgreichen Verwandten. Sie verbünden sich mit Jugendlichen in ähnlichen Situationen und pflegen eine bewusste Identität als Secondos bzw. Secondas. Sie nehmen sich

für ihr öffentliches Leben viele Freiheiten, respektieren jedoch zu Hause die familiären Traditionen – und manchmal später auch die Wünsche der Eltern bezüglich Heiratsbeziehungen.

Doch es gibt auch Enttäuschung und Frustration. Vor allem dann, wenn Jugendliche keine realen Perspektiven sehen, ihre – auch durch Gesellschaft und Werbung geprägten – Träume und Pläne eigenständig zu erreichen. Dies kann zu Resignation führen, zum Rückzug in manchmal kaum bekannte und teilweise verklärte Traditionen, zur Überanpassung an ein fiktives «Schweizbild» oder zu Versuchen, sich mit Gewalt und/oder meist kleineren Delikten Respekt sowie finanziellen Zugang zu lockenden Angeboten zu verschaffen. Dabei zeigt sich, dass sich diese Jugendlichen eher noch stärker als andere an «Symbolen» orientieren, die ihnen Anerkennung verschaffen, durch Kleidung, Frisuren, Autos, etc.

Berufsbildung

Jedes Jahr suchen insgesamt etwa 3300 in der Stadt Zürich wohnende Jugendliche eine Lehrstelle. Während ein Teil von ihnen die obligatorische Schulzeit beendet (und nicht in eine weiterführende Schule übertritt), besuchen andere eine schulische oder praktische Zwischenlösung. Im Sommer 2009 werden etwas mehr als 2100 von ihnen eine Lehre beginnen können. Dies bedeutet, dass bis zu 1200 in der Stadt Zürich wohnende Jugendliche auf eine (erneute) Zwischenlösung angewiesen sind. Aufgrund des vorhandenen Angebots – und unterstützt durch die Beratungen und Begleitungen durch Schule und Berufsberatung (Laufbahnzentrum) – gelingt es, den allermeisten Jugendlichen einen Anschluss nach dem Schulabschluss zu ermöglichen.

Der Anteil an Jugendlichen, die keine Lehrstelle finden, ist nach wie vor zu hoch. Neben denjenigen Jugendlichen mit schulischen Defiziten und/oder mit einer nur ungenügenden Förderung durch die Eltern sind dabei – sich oft überschneidend – Jugendliche mit Migrationshintergrund proportional übervertreten. Sie sind, auch bei gleichwertigen Qualifikationen, nachweisbar benachteiligt, und dies oft nur aufgrund eines «falschen» Namens [vgl. K 5.4] bzw. aufgrund von den Lehrbetrieben vermuteten schulischen oder betriebsinternen Schwierigkeiten. Ausländische Jugendliche sind insgesamt überdurchschnittlich oft auf Übergangslösungen angewiesen oder suchen direkt den Zugang zum Arbeitsmarkt.

Dass gegenüber früheren Jahren heute anteilmässig deutlich weniger Jugendliche direkt nach der Schulzeit eine Berufslehre antreten, hängt nur teilweise mit der Grösse des Lehrstellenmarkts zusammen. Denn insgesamt werden in der Stadt Zürich mehr Lehrstellen angeboten als nötig wären. Die faktisch jedoch vorhandenen «Lücken» erklären sich durch die relativ vielen auswärtigen Jugendlichen, die in Zürich eine Lehre machen, durch die teilweise bevorzugte Anstellung von bereits etwas älteren Jugendlichen, die ein zusätzliches Vorbereitungsjahr absolviert haben, und nicht zuletzt auch durch die veränderten Anforderungsprofile.

Die Stadt Zürich erachtet die Berufsbildung für die gesellschaftliche Entwicklung als entscheidend und erklärte die Arbeitsintegration bereits 1987 als Gemeindeaufgabe. Sie sieht sich verpflichtet

und ist – in Ergänzung zu den nationalen und kantonalen Massnahmen bzw. in Zusammenarbeit mit diesen – bei Bedarf bereit, zusätzliche lösungsorientierte Beiträge zu leisten [vgl. Box]. Zudem setzt sie sich politisch dafür ein, dass auch jugendliche Sans-Papiers, die teilweise ihre ganze Schulzeit hier verbracht haben, eine Berufsausbildung machen können.

In der Stadt Zürich besteht eine gut ausgebaute Berufsberatung sowie ein breites und vielseitiges Spektrum an «Brückenangeboten» (10. Schuljahr, Berufsvorbereitungsjahre, Motivationssemester, spezielle Projekte, etc.). Die tendenziell bildungsorientierten Angebote werden durch die Fachschule Viventa des Schul- und Sportdepartements geführt. Sie sind entweder auf die Berufswahl ausgerichtet, beziehen sich bereits auf ein eingegrenztes Berufsfeld oder berücksichtigen die ausgewiesenen speziellen Bedürfnisse fremdsprachiger Jugendlicher, die erst nach Ende der Schulpflicht aus dem Ausland zuziehen. Die tendenziell berufspraktisch orientierten Angebote werden durch das Sozialdepartement realisiert oder im Rahmen von Leistungsverträgen mitfinanziert. Sie beinhalten Motivationssemester für arbeitslose Jugendliche sowie Basisangebote, die insbesondere Jugendliche zu erreichen versuchen, die sehr auffällig sind und kaum Strukturen einhalten können.

Offene Jugendarbeit

Die Jugendarbeit in der Stadt Zürich unterstützt Jugendliche in ihrer persönlichen Entwicklung. Sie geht von den Bedürfnissen aus, berät und begleitet in Krisensituationen, fördert die Eigeninitiative sowie die Übernahme von Verantwortung und stellt Räume und Strukturen zur Verfügung. Sie zeigt Präsenz und bietet den Jugendlichen einen Ansprechpartner, der sie ernst nimmt. Die durch die Stadt Zürich realisierten oder mitfinanzierten Angebote sind mehrheitlich sozialräumlich ausgerichtet und ergänzen diejenigen, die von Kirchen, Vereinen oder Verbänden getragen werden.

Die grösste Trägerschaft der Jugendarbeit in der Stadt Zürich ist der Verein Offene Jugendarbeit Zürich OJA. Er betreibt elf quartierbezogene Einrichtungen und unterstützt die Jugendlichen insbesondere im Freizeitbereich. Des Weiteren bieten acht Gemeinschaftszentren, vier durch die Stadt selbst geführte Quartiertreffs, das Jugendkulturhaus Dynamo sowie zwei städtisch finanzierte private Treffpunkte (offene) Jugendarbeit an. Weitere für die Jugendarbeit relevante städtische Strukturen sind die Jugendberatung, der stadtpolizeiliche Jugenddienst oder die insbesondere für die Schulen zuständige Fachstelle für Gewaltprävention.

Dazu kommen zwei Einrichtungen, deren Mitarbeitende Jugendliche und die von ihnen stark genutzten Räume gezielt aufsuchen. Die Jugendberatung Streetwork betreibt Gassenarbeit bzw. aufsuchende Sozialarbeit. Sie geht bewusst an Orte, an denen Risiken und Schwierigkeiten ihren Ursprung haben und richtet sich insbesondere an Jugendliche, die mit sich, ihrem Umfeld oder ihrem Suchtverhalten Probleme haben. Demgegenüber ist «sip züri» (Sicherheit, Intervention, Prävention) eher dort aktiv, wo das Mit- oder Nebeneinander verschiedener Nutzergruppen im öffentlichen

Box: Legislatorschwerpunkt «Jugend in Zürich»

Dieser durch das Polizeidepartement, das Schul- und Sportdepartement sowie das Sozialdepartement geführte Legislatorschwerpunkt beinhaltet drei Stossrichtungen: (1) **Freiräume.** Jugendliche und junge Erwachsene sollen genügend Freiräume finden, wo sie nach eigenen Vorstellungen präsent und aktiv sein können. Von den im breit abgestützten Fachgremium Jugend erarbeiteten Projektideen werden unter anderem eine Raumbörse sowie die Winternutzung der Freibäder realisiert. (2) **Arbeit.** Allen VolksschulabgängerInnen soll ein ihren Interessen und Fähigkeiten entsprechendes weiterführendes Bildungsangebot zur Verfügung stehen: Kein Abschluss ohne Anschluss. Jugendliche und junge Erwachsene mit einer schwierigen Ausgangslage für ihren Einstieg in die Arbeitswelt finden besondere Beachtung. (3) **Sicherheit.** Gewalt und Kriminalität von Jugendlichen und jungen Erwachsenen sollen merklich zurückgehen. In diesem Zusammenhang erarbeitete der Stadtrat einen Massnahmenplan Jugendgewalt und setzte eine Task Force ein [vgl. K 5.3].

Raum in Frage gestellt ist. Sie begleitet sowohl repressive als auch präventive Interventionen.

Die Vielfalt der sich zweckmässig ergänzenden Angebote schafft für die Jugendlichen in der Stadt Zürich Freiräume und stellt ihnen bei Bedarf die nötige Begleitung und Unterstützung zur Verfügung. Umgekehrt ermöglicht sie es der Stadt Zürich, mit «ihren» Jugendlichen in Kontakt zu bleiben, neue Entwicklungen zu erkennen und im Falle besonderer Gefährdungen frühzeitig zu reagieren bzw. zu intervenieren. Dabei wird grundsätzlich nicht zwischen einheimischen und ausländischen Jugendlichen unterschieden. Doch die Umsetzung der Jugendarbeit bedingt eine hohe transkulturelle Kompetenz, denn für die Jugendlichen ist die Realität «multikulturell».

4.4 Familie

Der Anteil von Personen in der Stadtzürcher Bevölkerung, die in einem Familienhaushalt leben, ist in den letzten Jahren relativ konstant geblieben. Und das, obwohl vor allem Einzelpersonen zuziehen und regelmässig mehr Familien von Zürich weg- als zuziehen. Dies gilt sowohl für schweizerische als auch für ausländische Familien. Ende 1997 lebten in der Stadt Zürich 36,2 Prozent der Wohnbevölkerung (ca. 130 000 Personen) mit ihren Kindern bzw. mit mindestens einem Elternteil zusammen, Ende 2007 waren es 37,0 Prozent (ca. 140 000 Personen).

Die Familien in der Stadt Zürich verteilen sich ungleich über die einzelnen Stadtkreise und Stadtquartiere. Während ihre Bevölkerungsanteile in den Kreisen 1, 4, 5 und 8 mit weniger als 30 Prozent deutlich unterdurchschnittlich sind, wohnen insbesondere im Kreis 12 überdurchschnittlich viele Personen in einem Familienhaushalt. Der entsprechende Anteil beläuft sich auf 49,2 Prozent, wobei sich im Quartier Saaten mit 59,6 Prozent der stadtwweit höchste Wert überhaupt findet.

Binationale Ehen

Die gelebte Internationalität der Stadt Zürich zeigt sich selten so deutlich wie auf dem Standesamt. Von den im Jahr 2007 in Zürich geschlossenen 3380 Ehen (mit mindestens einem in der Stadt wohnhaftem Ehepartner) waren «nur» 964 zwischen einer Schweizerin und einem Schweizer. Dies entspricht einem Anteil von 28,5 Prozent. Je etwa 20 Prozent betrafen Eheschliessungen einer Schweizerin mit einem Ausländer bzw. eines Schweizers mit einer Ausländerin. 31,6 Prozent wurden zwischen einer Ausländerin und einem Ausländer geschlossen. Während etwa zwei von fünf Schweizerinnen und Schweizern einen Partner der gleichen Staatszugehörigkeit heiraten, sind diese Anteile bei AusländerInnen je nach Herkunftsnation bedeutend tiefer oder bedeutend höher. Dabei zeigen sich teilweise grosse Unterschiede zwischen Frauen und Männern [vgl. Tabelle 1].

Insgesamt lässt sich aufgrund begrifflicher Probleme sowie der Datenerfassung nicht genau feststellen, wie viele der in der Stadt Zürich lebenden Familien einen bzw. keinen Migrationshintergrund haben. Bekannt ist jedoch, dass etwa die Hälfte aller Kinder in der Stadt Zürich eine ausländische Mutter hat [vgl. K 3.1 und 3.2] und dass ausländische Paare tendenziell weniger oft unverheiratet zusammenleben als Schweizerpaare. Der Anteil von Ausländerinnen an den alleinerziehenden Müttern ist verhältnismässig tief.

Tabelle 1: Heiratsbeziehungen zwischen verschiedenen Staatsangehörigen 2007

Nationalität des Mannes vor der Ehe	Nationalität der Frau vor der Ehe														
	Total	Schweiz	Deutschland	Italien	Portugal	Serbien und Montenegro	Türkei	übriges Europa	Afrika	Brasilien	übriges Amerika	Indien	übriges Asien	übriges Ausland	unbekannt
Total	3380	1641	281	55	45	181	82	420	99	135	152	34	200	48	7
Schweiz	1636	964	95	14	2	53	17	174	38	70	85	1	109	10	4
Deutschland	324	83	149	2	-	4	2	30	3	11	17	1	15	6	1
Italien	119	49	3	23	-	1	-	16	3	10	6	-	1	7	-
Portugal	71	7	-	2	38	1	-	5	-	17	1	-	-	-	-
Serbien und Montenegro	186	55	2	1	-	105	-	15	1	-	2	-	-	5	-
Türkei	121	42	2	1	1	1	61	10	-	3	-	-	-	-	-
übriges Europa	327	118	15	3	1	10	-	139	5	8	11	-	7	9	1
Afrika	155	92	5	1	-	2	1	7	43	-	1	-	1	2	-
Brasilien	32	12	-	1	1	-	-	2	-	13	1	-	1	1	-
übriges Amerika	110	78	3	2	-	-	-	4	-	-	22	-	-	-	1
Indien	39	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32	-	-	-
übriges Asien	163	76	1	2	1	2	-	3	4	2	2	-	64	6	-
übriges Ausland	15	8	-	-	-	-	-	3	-	-	1	-	1	2	-
unbekannt	82	50	6	3	1	2	1	12	2	1	3	-	1	-	-

Quelle: Statistik Stadt Zürich



Alles in allem kann davon ausgegangen werden, dass mindestens zwei Drittel aller in der Stadt Zürich wohnenden Familien einen direkten Bezug zum Ausland bzw. einen vielfältigen kulturellen Hintergrund haben. Dies kann sich in verschiedensten und sich teilweise überschneidenden Formen äussern. Einige davon – wie beispielsweise informell bestehende finanzielle Unterstützungsverpflichtungen – sind für die Integration eher belastend und erschweren die aktive Teilnahme an der lokalen Gesellschaft. Andere jedoch – wie beispielsweise spezifische Beziehungs- und Solidaritätsnetze – geben Halt und helfen mit, den Alltag zu bewältigen.

Die Bedeutung der Familie

Die eigene Familie ist für ihre Mitglieder vielfach das wichtigste soziale Netz. Sie vermittelt Geborgenheit und Vertrauen. Sie gewährleistet Bildung und Entwicklung. Und sie sorgt – auch wirtschaftlich – für Sicherheit. Doch nicht alle Familien haben zur Wahrnehmung dieser auch für die Integration relevanten Aufgaben die gleichen Voraussetzungen, und nicht alle können die damit verbundenen Ansprüche gleichermaßen erfüllen.

Schwieriger ist es beispielsweise für Familien, die in engen Wohnverhältnissen leben, die nur über ein geringes Einkommen verfügen oder die durch ein nicht gesichertes Aufenthaltsrecht, durch sehr hohe Arbeitspensen oder durch psychische bzw. soziale Probleme belastet sind. Sie zu unterstützen und ihnen – bei gegebenen Voraussetzungen – ein eigenständiges Leben mit Verantwortung und Würde zu ermöglichen, ist Teil der städtischen Aufgabe.

Die städtische Unterstützungen für Familien ist vielfältig und umfasst neben der wirtschaftlichen Hilfe auch ergänzende Betreuungsangebote, soziokulturell ausgerichtete Aktivitäten und persönliche Beratungen. Sie richten sich in aller Regel an die Gesamtbevölkerung bzw. an alle in der Stadt Wohnenden mit einem entsprechenden Bedarf. Dieser ist bei Migrantinnen und Migranten teilweise höher. Deren Familien bilden deshalb einen relevanten Teil der konzeptuell vorgesehenen Zielgruppe – allerdings

einen, der in der Praxis manchmal nur ungenügend erreicht wird [vgl. K 4.1 und K 4.3]. Bei den wenigen städtischen Angeboten, die sich explizit an die aus dem Ausland Zugezogenen richten, stehen meist mit der Familie verbundene Fragestellungen im Zentrum. Beispiele dafür sind die vom Sozialdepartement geführte Beratungsstelle Infodona oder die von der zum Präsidialdepartement gehörenden Integrationsförderung realisierten Integrationskurse für Frauen [vgl. Boxen].

Generell sind Migrantinnen oft eine prioritäre Zielgruppe der Integrationsarbeit. Denn sie sind überdurchschnittlich oft in einer Situation, in der ihre Integration behindert bzw. gehemmt wird. Einerseits in vielen Fällen durch die Mehrfachbelastung als (für die erfolgreiche Sozialisation ihrer Kinder wichtige) Mutter, als (überdurchschnittlich oft für den Haushalt alleine verantwortliche) Hausfrau und als (für das Familieneinkommen nötige) Arbeitskraft, die kaum Zeit und «Energie» lässt für den persönlichen Integrationsprozess. Und andererseits teilweise dadurch, dass sie durch ihren – schweizerischen oder ausländischen – Ehepartner kaum oder nur ungenügend gefördert und manchmal gar aktiv gehindert werden.

Box: Infodona

1988 durch den Stadtrat als «Kontakt- und Anlaufstelle für Ausländerinnen und ihre Familien» ins Leben gerufen und 1991 durch den Gemeinderat definitiv eingeführt, bietet Infodona heute Beratungen in etwa einem Dutzend Sprachen an. 2008 profitierten davon über 1500 Frauen und Männer aus 153 Herkunftsnationen. (Infodona öffnete sich nach der Schliessung der städtischen Beratungsstelle für AusländerInnen anfangs 2005 auch für Männer: Sie machen heute gut einen Viertel der Ratsuchenden aus.) Die Beratungen umfassen durchschnittlich drei Einzelgespräche und beziehen sich in der Regel auf familiäre, berufliche oder soziale Fragestellungen. Dadurch wird sowohl die Integration erleichtert als auch vielfach der Bezug von Sozial- oder Familienhilfe verhindert.

Armut und Sozialhilfe

Ausländerinnen und Ausländer sind weit häufiger von Armut betroffen als Schweizerinnen und Schweizer. So war 2008 fast jede zweite Klientin bzw. jeder zweite Klient der Sozialhilfe (47 Prozent) Ausländerin oder Ausländer. Dies ist deutlich mehr als der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung und führt dazu, dass 8,4 Prozent aller in der Stadt lebenden AusländerInnen 2008 mindestens einmal Sozialhilfe bezogen, wogegen dieser Wert bei den SchweizerInnen «nur» 4,0 Prozent betrug [vgl. Tabelle 2].

Statistische Unterschiede zeigen sich zudem bezüglich der verschiedenen Altersgruppen, der jeweiligen Nationalitäten und des Familienstandes. Diese Feststellungen entsprechen auch andernorts erhobenen Daten, wobei die konkreten Werte in urbanen Zentren generell höher liegen als in ländlicheren Gebieten. Speziell hoch ist der Anteil an KlientInnen der Sozialhilfe bei «ausländischen» Familien mit mehreren Kindern. Dies liegt in der Regel nicht daran, dass diese weniger arbeiten, sondern oft daran, dass sie im Verhältnis zu ihrem Einkommen relativ hohe Fixkosten haben.

Viele Migrantinnen und Migranten versuchen, trotz ihres teilweise sehr kleinen finanziellen Spielraums ohne Sozialhilfe durchzukommen, ihre im Ausland lebenden Verwandten zu unterstützen und ihren Kindern heimat Sprachlichen Unterricht zu ermöglichen. Sie nehmen zusätzliche Arbeiten an, sie nehmen Kredite auf und sie verzichten auf Vieles, oft auch auf ihre Integration. Es fehlt ihnen vielfach an Zeit und Geld, um Deutsch zu lernen, ihre Kinder zu unterstützen und sich am gesellschaftlichen Alltag zu beteiligen.

Und manchmal fehlt es an einer mittelfristig orientierten Perspektive und damit an der Investition in eine bessere Zukunft. Armut ist wohl das grösste strukturelle Hemmnis für die erfolgreiche Integration.

Box: In Zürich leben – ein Integrationskurs für Frauen

Der Kurs «In Zürich leben» wurde 1993 auf der Basis einer Weiterbildungsoffensive des Bundes gestartet und 1996 in die Strukturen der Stadt Zürich übernommen. Er bietet den Teilnehmerinnen in zehn verschiedenen Sprachen einen umfassenden Einblick in den politischen, rechtlichen, kulturellen und sozialen Alltag. Die konkreten Inhalte der verschiedenen Themenbereiche – Schweiz, Gesundheit, Versicherungen, Wohnen, Kinder, etc. – werden laufend angepasst und durch kleinere Exkursionen (Gemeinderat, Kehrichtverbrennungsanlage, etc.) ergänzt. Die ein Semester dauernden Kurse mit Kinderbetreuung haben einen Umfang von zwanzig Mal zwei Lektionen und richten sich insbesondere an Frauen, die im Rahmen eines Familiennachzugs (Heirat) in die Stadt Zürich gekommen sind. Die insgesamt jeweils rund 150 Frauen treffen sich seit 1997 jeden Donnerstagvormittag im Zentrum Karl der Grosse.

Tabelle 2: **Merkmale und Quoten von SozialhilfebezüglerInnen 2008**

	Anteil an KlientInnen		Anteil an Gesamtbevölkerung Stadt Zürich	
	2007	2008	2007	2008
Personen	21 334	19 648	6.0%	5.4%
	%	%	%	%
Männer	53	52	6.4	5.7
Frauen	47	48	5.4	5.0
SchweizerInnen	52	53	4.3	4.0
AusländerInnen	48	47	9.8	8.4
Kinder/Jugendliche (bis 17 Jahre)	28	29	11.4	10.8
18–25 Jahre	10	10	7.3	6.3
26–35 Jahre	18	17	5.3	4.4
36–50 Jahre	29	28	7.0	6.2
51–64 Jahre	14	14	5.4	5.1
über 64 Jahre	1	1	0.4	0.4

Quelle: Stadt Zürich, Sozialdepartement

4.5 Sprache

Wer sich sprachlich gut ausdrücken kann, ist im Vorteil. Es ist denn auch unbestritten, dass gute Deutschkenntnisse für die in Zürich lebenden Migrantinnen und Migranten von grosser Bedeutung sind. Sie sind zwar keine Garantie für einen höheren Lebensstandard und gesellschaftliche Integration, aber eine entscheidende Voraussetzung. Zur Verbesserung der Chancengleichheit ist deshalb die Sprachförderung ein zentrales Anliegen.

Die Verantwortung für den Erwerb der hier gesprochenen und geschriebenen Sprache durch die zugewanderten Erwachsenen liegt in erster Linie bei diesen selbst. Ihnen steht ein breites, in der Regel durch Private getragenes Kursangebot zur Verfügung. Dieses richtet sich einerseits an bereits länger in Zürich Lebende mit noch ungenügenden Deutschkenntnissen und andererseits an die geschätzten sechs bis sieben Tausend Personen, die jährlich direkt aus dem nicht deutschsprachigen Ausland in die Stadt ziehen und die voraussichtlich einige Jahre bleiben werden.

Ziele der Sprachförderung

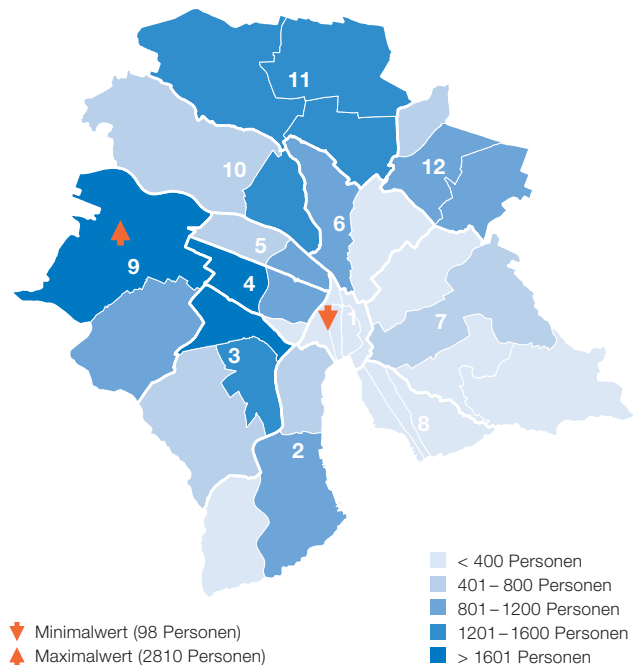
Eine Sprache lernt sich jedoch nicht alleine in Kursen. Sie muss auch angewendet und in der Praxis trainiert werden. In der Stadt Zürich führt dies (wie überall in der Deutschschweiz) dazu, dass an sich zwei Sprachen gelernt werden müssten: sowohl der vorwiegend gesprochene Dialekt als auch die vorwiegend geschriebene – und im Unterricht verwendete – deutsche Standardsprache.

Allerdings eignen sich nicht wenige Ausländerinnen und Ausländer nur so viele Deutschkenntnisse an, wie sie für ihre beruflichen Tätigkeiten und einfache Gesprächssituationen benötigen. Dadurch ist es ihnen zwar möglich, das tägliche Leben zu bewältigen. Doch sie bleiben in verschiedener Hinsicht benachteiligt und von Vielem ausgeschlossen. Sie sind sich dessen in der Regel bewusst, und während die einen dies in Kauf nehmen, haben andere den Wunsch, ihre Sprachkompetenzen zu verbessern. Doch sie trauen es sich nicht zu und/oder finden keine für sie geeigneten Angebote.

Aus gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Gründen hat die Stadt Zürich ein Interesse daran, dass alle in Zürich wohnenden Erwachsenen über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen. Was dabei «ausreichend» bedeutet, lässt sich nicht abschliessend und allgemein gültig festlegen. Es geht aber im Sinne einer zielorientierten Absichtserklärung darum, dass alle Eltern in der Lage sind, ihre Kinder schulisch zu begleiten, dass niemand seine beruflichen Ziele aufgrund mangelnder Sprachkompetenzen zurückstecken muss und dass möglichst alle sich gesellschaftlich beteiligen und mit ihren (schweizerischen und/oder ausländischen) Nachbarinnen und Nachbarn ein persönliches Gespräch führen können.

Die Stadt Zürich ist sich bewusst, dass sprachliche Barrieren nicht von einem Tag auf den anderen abgebaut werden können. Es werden in der Stadt Zürich immer Menschen mit nur schwachen

Karte 1: **Anzahl Personen, die weder zu Hause noch im Erwerbsleben Deutsch sprechen nach Stadtquartier (Volkszählung 2000)**



Quelle: Stadt Zürich, Integrationsförderung

Deutschkenntnissen wohnen, die auf mündliche Übersetzungen [vgl. K 4.9] und auf in ihre Sprache übersetzte schriftliche Dokumente angewiesen sind. Diese sind ihnen je nach Situation durch die Verwaltung oder privat Dienstleistungsanbieter zur Verfügung zu stellen.

Deutschkenntnisse der Stadtzürcher Bevölkerung

Dank einer gezielten Auswertung der Volkszählung 2000 sowie unter Beizug von Sekundäranalysen einer 2004 bis 2006 in Zürcher Schulen durchgeführten repräsentativen Umfrage liegen für die Stadt Zürich zwar nicht optimale, aber dennoch weit überdurchschnittlich gute Daten über die Deutschkenntnisse der Bevölkerung vor.

Gemäss der Volkszählung 2000 sprachen neun von zehn Zürcherinnen (92 Prozent) zu Hause oder bei der Arbeit Deutsch oder Schweizerdeutsch und über 96 Prozent entweder eine Landessprache oder Englisch. Umgekehrt bedeutet dies jedoch, dass damals rund 26 000 Personen weder zu Hause noch bei der Arbeit Deutsch sprachen und es etwa 13 000 Personen schwer gefallen sein dürfte, sich im Alltag sprachlich durchzuschlagen. Dabei zeigten sich Unterschiede zwischen den einzelnen Stadtquartieren [vgl. Karte 1], zwischen den Geschlechtern sowie zwischen den Angehörigen verschiedener Altersgruppen und Herkunftsnationen.

Nur 45 Prozent der Mütter und 43 Prozent der Väter von Zürcher Primarschulkindern in den Jahren 2004/2006 waren deutscher Muttersprache. Weitere 17 Prozent der Mütter bzw. 21 Prozent der

Väter schätzten ihre Deutschkenntnisse als sehr gut ein. Gut zwei Drittel aller Eltern sprachen also sehr gut Deutsch. Demgegenüber schätzten 15 Prozent aller Mütter sowie 8 Prozent aller Väter ihre Deutschkenntnisse als höchstens gering ein. Ausschliesslich auf die im Ausland Geborenen bezogen beliefen sich diese Anteile gar auf 29 bzw. 15 Prozent. Bei den Müttern betraf dies insbesondere Frauen, die in Portugal, der Türkei, «Schwarzafrika» und «albanischsprachigen» Gebieten geboren wurden; bei den Vätern diejenigen Männer, die in Portugal, Lateinamerika, osteuropäischen Staaten oder Italien geboren wurden [vgl. Tabelle 1].

Die Sprachförderung der Stadt Zürich

Die Analyse zur Vorbereitung des durch den Stadtrat im Sommer 2008 genehmigten Sprachförderkonzepts zeigte auf, dass das bestehende Angebot vielseitig und erfolgreich, aber zu klein war, dass die Fokussierung auf Kurse mit Kinderbetreuung einem

durch den freien Markt nicht gedeckten Bedarf entsprach und dass sowohl zentralisierte Angebote (mit der Möglichkeit nach lerntypendifferenzierten Klassen) als auch dezentral realisierte Angebote (mit ihrer auf die lokale Umgebung ausgerichteten Alltagsorientierung) wichtig waren. Zudem zeigte sich, dass die sich an Lernungewohnte richtenden «Motivierungskurse» konzeptuell nur ungenügend geklärt waren, dass insbesondere die Eltern von Schulkindern ungenügend erreicht wurden und dass die Steuerung der subventionierten Angebote zu verbessern ist.

Bei der Erarbeitung des neuen Sprachförderkonzepts wurden diese Stärken und Schwächen der bisherigen Sprachförderung ebenso berücksichtigt wie die aus nationalen Evaluationen bekannten Erkenntnisse. Diese besagen unter anderem, dass insbesondere die Qualität der Kursleitenden entscheidend ist, dass die ausserschulische Sprachanwendung oft zu kurz kommt und dass geeignete Instrumente zur Überprüfung des Lernerfolgs noch fehlen. Und sie bestätigen, dass ein niederschwelliges Angebot

Tabelle 1: **Deutschkenntnisse von Eltern von Primarschulkindern nach Geburtsort und Geschlecht, 2004–2006**

Herkunft	Weibliche Haupterziehungsperson				Männliche Haupterziehungsperson			
	gering	gut	sehr gut	Muttersprache	gering	gut	sehr gut	Muttersprache
Alle	15%	23%	17%	45%	8%	28%	21%	43%
<i>In der Schweiz geboren</i>								
Schweiz deutschsprachig	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%
Schweiz, andere Sprache	1%	8%	77%	13%	2%	6%	77%	15%
<i>Im Ausland geboren</i>								
Total nicht in CH/D geboren	29%	44%	23%	4%	15%	49%	32%	4%
Deutschland	0%	1%	3%	96%	0%	0%	5%	95%
andere westliche Staaten	6%	22%	47%	25%	2%	27%	49%	22%
Italien	21%	31%	48%	0%	23%	44%	31%	3%
Spanien	25%	30%	40%	5%	16%	63%	16%	5%
Portugal	54%	41%	3%	2%	48%	39%	13%	0%
Muttersprache Albanisch	39%	57%	4%	0%	6%	62%	32%	0%
Andere ehem. Jugoslawien	10%	53%	37%	0%	7%	55%	38%	0%
Türkei	53%	28%	15%	4%	18%	53%	26%	4%
Andere süd- und osteurop. Staaten	4%	38%	50%	8%	25%	17%	58%	0%
Muttersprache Tamilisch	28%	72%	0%	0%	8%	88%	4%	0%
Ferner Osten	26%	48%	21%	5%	10%	55%	31%	3%
Nord-Afrika und Mittlerer Osten	32%	32%	36%	0%	11%	32%	57%	0%
Schwarzafrika	48%	35%	10%	7%	12%	27%	42%	19%
Lateinamerika	33%	49%	19%	3%	25%	29%	33%	13%

Quelle: Stadt Zürich, Integrationsförderung



nicht nur Kinderbetreuung, den Bedürfnissen angepasste Kurszeiten, geringe Kosten und kurze Anfahrtswege bedeutet, sondern insbesondere ein breit gefächertes, differenziertes Angebot, das vielseitig genug ist, um sich an spezifische Zielgruppen zu richten.

Das seit Beginn des Jahres 2009 geltende neue Sprachförderkonzept der Stadt Zürich geht davon aus, dass die Angebote des freien Marktes sowie die durch die Berufsbildung, die Arbeitslosenkasse oder von Dritten subventionierten Angebote auch in Zukunft den Hauptbeitrag zur Verbesserung der Deutschkenntnisse von fremdsprachigen Erwachsenen leisten werden. Diese Kurse werden nicht konkurrenziert, sondern gezielt und bedarfsgerecht ergänzt. Die durch die Integrationsförderung angebotene Deutschkursberatung sowie die dazu neu konzipierte Deutschkursdatenbank berücksichtigt denn auch soweit möglich das ganze in der Stadt öffentlich zugängliche Angebot. Dieses umfasst insgesamt über 350 verschiedene Kurse.

Die durch die Stadt Zürich – in Koordination mit Bund und Kanton – subventionierte Sprachförderung fokussiert sich auf alltagsorientierte Kurse mit einer Intensität von zwei bis acht Lektionen pro Woche. Realisiert wird das Angebot auf der Basis der durch den Gemeinderat genehmigten Kredite durch Trägerschaften, die im Auftrag dreier Departemente arbeiten [vgl. Box]. Während durch einen koordinierten Semesterbeginn und eine regelmässige Beratung die «Durchlässigkeit» (der Wechsel von einem Kurs in den nächsten) gewährt wird, ermöglichen die 2009 neu eingeführten und schweizweit erstmals entwickelten «Lernfeedbacks» eine verbesserte Prüfung der Lernfortschritte.

Box: **Durch die Stadt Zürich mitfinanzierte Deutschkurse**

Das Sprachförderkonzept der Stadt Zürich unterscheidet drei verschiedene Kurstypen. Erstens **Niveauekurse mit Kinderbetreuung**: Damit sind «übliche» Deutschkurse gemeint, die sich an den Lernniveaus des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen orientieren, im Gegensatz zu anderen Angeboten jedoch eine Kinderbetreuung garantieren und auch Klassen für langsam Lernende führen. Sie werden im Auftrag des Sozialdepartements an zwei zentralen Standorten durch das Bildungsinstitut ECAP realisiert. Zweitens **Einstiegskurse**: Diese werden dezentral durchgeführt und dienen insbesondere dazu, die Teilnehmenden innerhalb eines Jahres auf den Besuch eines weiterführenden Kurses hinzuführen. Zugleich wird Wert auf die Integration in das lokale Umfeld gelegt. Ein Spezialfall der Einstiegskurse sind die **Alphabetisierungskurse**. Sie werden durch einen spezialisierten Anbieter zentral realisiert. Die städtische Mitfinanzierung erfolgt über die jährliche Ausschreibung des durch das Präsidialdepartement verwalteten Sprachförderkredits. Drittens **Trainingskurse**: Sie richten sich an Personen, die über gewisse Deutschkenntnisse verfügen, diese aber im Rahmen anderer Angebote nicht weiterentwickeln können. Sie können sich auf einzelne Teilkompetenzen (beispielsweise die Konversation) fokussieren und werden ebenfalls über den Sprachförderkredit mitfinanziert. Einen Spezialfall der Trainingskurse bilden die **schulnahen Deutschkurse**, die durch das Schul- und Sportdepartement angeboten werden und die vorhandenen Kenntnisse in enger Anlehnung an den Schulalltag vertiefen. In Ergänzung zur durch das Sprachförderkonzept geregelten städtischen Mitfinanzierung besteht im Rahmen des Integrationskredits [vgl. K 5.9] die Möglichkeit, auf bisher nur ungenügend erreichte Zielgruppen ausgerichtete Pilotprojekte zu unterstützen.

4.6 Arbeit

Der Wirtschaftsstandort Zürich ist ohne die Arbeitskraft von Ausländerinnen und Ausländern nicht denkbar. Dies war bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts der Fall und auch während des in den Fünfzigerjahren des 20. Jahrhunderts einsetzenden wirtschaftlichen Wachstums, das auch in der Stadt Zürich nur dank der Zuwanderung aus dem Ausland bewältigt werden konnte. Allerdings stellte sich damals die Frage der Integration nur am Rande [vgl. K 5.1]. Sie beschränkte sich in der Regel auf den Arbeitsplatz und ging von einem befristeten Aufenthalt aus. Und als die Zürcher Wirtschaft in jüngerer Zeit vor allem gut qualifizierte Frauen und Männer benötigte, konnte dieser Bedarf erneut insbesondere durch Zuwanderung aus dem Ausland abgedeckt werden.

Ausländerinnen und Ausländer auf dem Arbeitsmarkt Zürich

Ende des Jahres 2007 wohnten in der Stadt Zürich etwa 270 000 Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren. Davon waren gut 94 000 Ausländerinnen, was einem Anteil von etwas über einem Drittel entsprach. Dieser Anteil variierte jedoch je nach Alter und erreichte für die zwischen 25- und 40-Jährigen Werte von über 40 Prozent. Detaillierte Zahlen fehlen zwar, doch insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass Ausländerinnen und Ausländer gut 30 Prozent der durch die Stadt-zürcher Wohnbevölkerung getätigten Arbeitsstunden leisten. Ihr Anteil an der insgesamt in der Stadt Zürich geleisteten Arbeit liegt jedoch tiefer und beläuft sich mit ungefähr 25 Prozent in etwa im Rahmen des nationalen Durchschnitts. Grund für diesen Unterschied dürfte sein, dass insgesamt bedeutend mehr Schweizerinnen und Schweizer nach Zürich zur Arbeit pendeln als Ausländerinnen und Ausländer.

Aus der Betriebszählung des Jahres 2005 ist bekannt, dass ausländische Arbeitskräfte im sekundären Sektor überdurchschnittlich vertreten sind, was insbesondere auf das Baugewerbe sowie auf Produktionsbetriebe in den Bereichen Nahrung, Textilien und Papier zurückzuführen ist. Im zahlenmässig für die Stadt Zürich weit bedeutenderen tertiären Sektor sind nicht ganz ein Viertel der Beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer. Sie sind insbesondere im Gastronomie- und Hotelgewerbe stark vertreten sowie – beschränkt auf die grösseren Branchen – im Gesundheits- und Sozialwesen sowie bei den Dienstleistungen für Unternehmen. Deutlich untervertreten sind sie unter anderem bei Kreditinstituten und Versicherungen sowie in der öffentlichen Verwaltung.

Ausländerinnen und Ausländer sind nicht nur in typischen Tieflohnbereichen (Haushalt, Reinigung, Gastgewerbe, Verkauf, Pflege oder Bewachungen) deutlich übervertreten, sondern vermehrt auch in Tätigkeiten mit guten bis sehr guten Löhnen: Management, Informatik, Ingenieurwesen, Lehre und Forschung, Medizin, etc. Dabei zeigen sich je nach Herkunftsland erhebliche Unterschiede. Entscheidend ist jedoch nicht die Nationalität, sondern (neben den oft vorausgesetzten Deutsch- und/oder Englischkompetenzen) die jeweilige Ausbildung und Berufserfahrung.

Diese sind – abgeleitet vom angenommenen Anforderungsprofil der ausgeübten Berufe – bei den ausländischen Zuziehenden aus dem Ausland seit etwa dem Jahre 2002 nachweisbar höher als diejenige der ins Ausland Wegziehenden.

Das Fehlen anerkannter Ausbildungen sowie die Tätigkeit in generell als «gefährdeter» geltenden Branchen erhöhen das Risiko, arbeitslos zu werden. Es ist deshalb kein Zufall, dass auch in der Stadt Zürich Ausländerinnen und Ausländer davon überdurchschnittlich oft betroffen sind. Von den 5847 Arbeitslosen Ende des Jahres 2007 waren 1030 Ausländerinnen und 1733 Ausländer. Dies ergibt einem Anteil von 47 Prozent. Dieser Wert entspricht ebenso in etwa dem schweizerischen Durchschnitt wie die Tatsache, dass die Erwerbslosenquote bei AusländerInnen oft fast drei Mal so hoch ist wie diejenige bei SchweizerInnen.

Weiterbildung, Arbeit und Integration

Kaum jemand arbeitet heute noch im Beruf, den er oder sie einmal gelernt hat. Denn die Arbeitsanforderungen verändern sich ständig und werden angesichts des Strukturwandels tendenziell immer höher. Der Markt für die berufliche Weiterbildung in der Schweiz ist denn auch gross. Allerdings erreicht er vorwiegend bereits gut bis sehr gut ausgebildete Menschen. Bildungsfernere Schichten und damit auch viele Ausländerinnen und Ausländer nutzen die Angebote nicht oder nur sehr beschränkt. Die Gründe dafür sind vielfältig. Sie haben mit den Kosten zu tun (Weiterbildung muss man sich leisten können), mit den Zulassungsbedingungen (Weiterbildung setzt oft frühere Abschlüsse voraus) und mit den sprachlichen Voraussetzungen (Weiterbildung bedingt meist hohe Sprachkompetenz).

Was tendenziell fehlt, sind Angebote, die dem Bereich Nachholbildung zugeordnet werden können und die den an den unteren Rand des Arbeitsmarkts Gedrängten zugänglich sind. In ihnen geht es um sprachliche und mathematische Grundkenntnisse, um die Anerkennung von vorhandenen Kompetenzen und nicht zuletzt darum, das Lernen (wieder) zu lernen und sich Bildung zuzutrauen. Sie fehlen auch deshalb, weil die Arbeitslosenhilfe in der Schweiz zwar die gegebenen Bildungsvoraussetzungen vermehrt berücksichtigt, ihrem gesetzlichen Auftrag nach jedoch der möglichst schnellen und nicht der nachhaltigen arbeitsmarktlichen Wiedereingliederung verpflichtet ist.

Arbeit wird heute zwar nicht mehr mit Integration gleichgesetzt, aber die Teilnahme am Arbeitsprozess ist nach wie vor eine zentrale Voraussetzung, um ein eigenständiges und selbstverantwortliches Leben führen zu können. Die Unternehmen bzw. die Arbeitgeber sind denn auch wichtige integrationspolitische Akteure. Sie weisen zwar mehrheitlich politische Forderungen zurück, gesetzlich vorgeschriebene Beiträge zu leisten, sind jedoch teilweise bereit, ihre Mitarbeitenden durch Informationen, Schulungen und Sprachkurse über das betrieblich Notwendige hinaus zu unterstützen. Auch die Gewerkschaften sind integrationspolitische Akteure. Sie öffneten sich aktiv für ausländische Mitglieder und sind für diese und deren Anliegen eine integrationspolitisch wichtige Stimme geworden.

Natürlich ist innerhalb der Arbeitswelt noch einiges mehr möglich, das die gesellschaftliche Integration der Mitarbeitenden fördern würde. Ein wichtiges (und an sich banales sowie sehr kostengünstiges) Beispiel wäre, innerbetrieblich konsequent in einem zwar vielleicht einfachen, aber dafür korrekten Deutsch zu sprechen. Doch insgesamt ist man sich bewusst, dass interkulturelle Kompetenz gegenüber (ausländischen) Kunden sowie die optimale Nutzung der heterogenen Belegschaft Erfolgsfaktoren geworden sind.

Die in der Wirtschaft unter dem Stichwort Diversity Management erarbeiteten Konzepte und gewonnenen Erkenntnisse sind für die integrationspolitische Arbeit von Interesse. Denn sie begründen den respektvollen Umgang mit gesellschaftlicher Vielfalt durch den damit verbundenen Nutzen. Sie lassen sich auch in einem relevanten Ausmass auf andere Institutionen und deren Dienstleistungen übertragen. Vieles hat sich in den letzten Jahren denn auch in dieser Richtung verbessert, doch nach wie vor ist es beispielsweise möglich, Medizin zu studieren und dabei kaum auf die kulturspezifischen Aufgaben der zukünftigen Arbeit vorbereitet zu werden.

Die Aufgaben der Stadt Zürich

Die Stadt Zürich hat auf die Gestaltung der Arbeitswelt einen nur sehr begrenzten Einfluss. Sie kann gute Rahmenbedingungen für Unternehmen schaffen und durch Weltoffenheit und eine hohe Lebensqualität dafür sorgen, dass der Arbeitsort Zürich für potenzielle Arbeitsnehmende attraktiv ist. Doch in einer (sozialen) Marktwirtschaft werden Entscheide in der Regel weitgehend unabhängig von Politik und Verwaltung gefällt. Und dort, wo der Staat gefordert ist, beispielsweise in der Berufsbildung, der Arbeitslosenhilfe oder der Diplomanerkennung, liegen die Zuständigkeiten meist bei Kanton und/oder Bund.

Dennoch ist der Themenbereich Arbeit für die Stadt Zürich von Bedeutung und von integrationspolitischem Interesse. Dies nur schon deshalb, da sie wie jede Gemeinde das letzte soziale Auffangnetz bildet und für Ausgesteuerte zuständig ist. Die Sozialhilfe [vgl. K 4.4] ist entsprechend nicht nur auf die Existenzsicherung und die Abdeckung der Grundbedürfnisse ausgerichtet, sondern auch darauf, den Klientinnen und Klienten wenn immer möglich wieder finanzielle Unabhängigkeit zu ermöglichen. Ähnlich wie die Arbeitslosenhilfe arbeitet sie hin auf eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt [vgl. Box]. Zudem versucht sie, Isolation zu vermeiden und die gesellschaftliche Integration in einem umfassenderen Sinne zu unterstützen.

Das Thema Arbeit und Integration ist für die Stadt Zürich zudem bedeutsam, da die Stadt selbst Arbeitgeberin ist. Und zwar eine Arbeitgeberin, die mit rund 24 000 Mitarbeitenden nicht nur sehr gross ist, sondern auch eine, deren Kundinnen und Kunden in der Regel äusserst heterogen zusammengesetzt sind und die dadurch verpflichtet ist, ihre Dienstleistungen mit hoher transkultureller Kompetenz wahrzunehmen. Auch die Belegschaft der Stadt Zürich ist international. Insgesamt beläuft sich der Ausländeranteil unter den städtischen Mitarbeitenden auf etwa 18 Prozent.

Box: **Arbeitsintegration**

Bis zu 1500 erwerbslose Jugendliche [vgl. K 4.3] und sozialhilfebeziehende Langzeitarbeitslose arbeiten täglich in einem Arbeitsintegrationsangebot der Sozialen Einrichtungen und Betriebe. Sie erhalten eine Tagesstruktur, eine Aufgabe und eine gezielte Begleitung. Das Ziel ist Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt oder zumindest die Möglichkeit, eine Teillohnstelle anzutreten. Neben Gruppenarbeitsplätzen in eigenen Betrieben steht auch eine Vielfalt von Einzelarbeitsplätzen in öffentlichen und gemeinnützigen Institutionen zur Verfügung. Dieser sogenannte zweite Arbeitsmarkt stärkt bei den TeilnehmerInnen in verschiedener Hinsicht auch deren soziale Integration.

Box: **Ethnic Business und Selbständigkeit**

Der Begriff Ethnic Business wird unterschiedlich definiert. Im Allgemeinen versteht man darunter Geschäfte und Dienstleistungen, die ein «ethnospezifisches» Angebot führen oder die sich in ihrem Marketing hauptsächlich an ethnische Minderheiten richten. Diese vorwiegend von Migrantinnen und Migranten geführten Betriebe werden in der Stadt Zürich zunehmend bedeutsam. Viele dieser Geschäfte sind nicht nur Verkaufsorte, sondern auch Informationsdrehscheiben und Treffpunkte. Sie nehmen teilweise eine Scharnierfunktion zwischen Mehrheitsgesellschaft und tendenziell nur wenig Integrierten ein – und sie verschaffen diesen manchmal auch Arbeitsplätze.

Obwohl Innovationskraft und Unternehmergeist bei der zugewanderten Bevölkerung gegenüber der schweizerischen nicht geringer sind, liegt die Selbständigkeitsquote der AusländerInnen in der Stadt Zürich mit 11 Prozent etwas tiefer als die 14 Prozent bei den SchweizerInnen (Zahlen 2007). Gründe dafür sind unter anderem administrative Hürden und fehlendes Startkapital. In beiden «Fällen» kann die durch die Stadt Zürich mitfinanzierte und im Frühling 2009 gegründete Stiftung GO Unterstützung bieten.

Überdurchschnittlich vertreten sind die vorwiegend in tieferen Lohnklassen angestellten Ausländerinnen und Ausländer im Gesundheits- und Umweltdepartement, im Tiefbau- und Entsorgungsdepartement sowie im Hochbaudepartement. Nicht mitberücksichtigt sind dabei die vielen für die Stadt tätigen eingebürgerten Migrantinnen und Migranten. Als Arbeitgeberin übernimmt die Stadt Zürich zumindest teilweise eine gewisse integrationspolitische Verantwortung. Sie erhöhte in den letzten Jahren gezielt die Anzahl der Ausbildungsplätze, sie bietet im Rahmen der internen Weiterbildung arbeitsbezogene Deutschkurse an und sie achtet bei der Personalrekrutierung vielfach auf eine gute Teamdurchmischung. Mitarbeitende verschiedener Herkunftskulturen sind insbesondere dort bedeutsam, wo direkte Kontakte zur Bevölkerung zum Arbeitsalltag gehören.

4.7 Wohnen und Freizeit

Wer neu nach Zürich kommt, zieht nicht nur in die Stadt, sondern auch in eine Wohnung, in eine Nachbarschaft und in ein Quartier. Oft ist es denn auch die lokale Umgebung, die für das «Ankommen» am neuen Ort entscheidend ist. Hier gilt es, sich zu orientieren und zu wissen, wo welche Einkaufsmöglichkeiten bestehen, wo die Schulen sind und wo welche Busse fahren. Und hier gilt es, erste Kontakte zu knüpfen und Möglichkeiten zu suchen, die Freizeit zu verbringen. In den Grundzügen spielt es dabei keine wesentliche Rolle, ob es SchweizerInnen oder AusländerInnen sind, die «neu» sind. Die Bedürfnisse bzw. die Aufgaben sind bei allen mehr oder weniger die gleichen. Doch aufgrund der teilweise unterschiedlichen Voraussetzungen (Was ist bereits bekannt und vertraut? Woran kann angeknüpft werden? etc.) werden sie unterschiedlich angegangen und bewältigt.

Umgekehrt ist es für die vor Ort vorhandenen öffentlichen und privaten Strukturen wichtig, dass sie die Neuzugezogenen einbinden können. Ansonsten laufen sie Gefahr, zu erstarren und mit der Zeit wesentliche Funktionen nicht mehr ausreichend wahrnehmen zu können. Daraus ergibt sich zumindest theoretisch eine Ausgangslage, von der alle profitieren könnten. Doch die Realität ist vielfach anders: Den Neuzugezogenen wird mit Gleichgültigkeit begegnet oder sie werden gar als Bedrohung wahrgenommen. Zudem verliert der lokale Bezug in der zunehmend individualisierten und mobilen Gesellschaft generell an Bedeutung. Darunter leiden nicht

nur Nachbarschaften, Vereine und Quartierläden, sondern auch die Möglichkeiten, informell an wichtige Informationen zu gelangen.

Ausreichende und zweckmässige Informationen sind jedoch wichtig. Und sie sind für aus dem Ausland Zuziehende in der Regel noch notwendiger als für Personen, die aus einer anderen schweizerischen Gemeinde in die Stadt Zürich kommen. Denn sie sind sowohl mit den hier rechtlich geltenden Regeln als auch mit den weniger formell geltenden Gepflogenheiten nicht vertraut und haben – sofern sie nicht aus dem deutschsprachigen Raum kommen – auch mehr Mühe, sich über die Medien oder das Internet über die örtliche Situation ein Bild zu machen. Die sogenannte Erstinformation ist denn auch ein aktuelles integrationspolitisches Thema [vgl. Box].

Quartierverteilung und Wohnungsmarkt

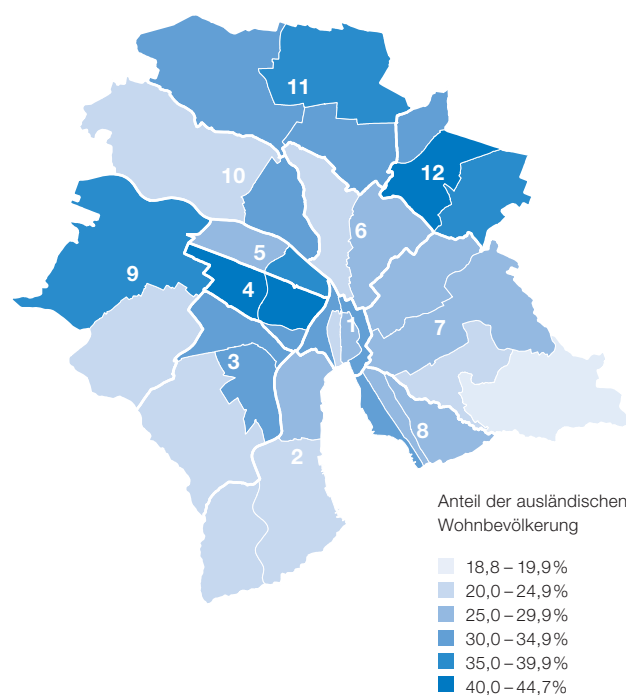
Ausländerinnen und Ausländer wohnen nicht gleichmässig über das Gebiet der Stadt Zürich verteilt. Sie leben anteilmässig öfter in den Quartieren der Innenstadt sowie am westlichen, nördlichen und nordöstlichen Stadtrand als die schweizerische Bevölkerung. Bezogen auf die Bevölkerungszahlen 2007 finden sich die Extremwerte im Quartier Hard mit 44,7 Prozent bzw. in Witikon mit 18,8 Prozent [vgl. Karte 1]. Bezogen auf die Anzahl Personen ergibt sich jedoch ein anderes Bild. Während rund 45 Prozent aller AusländerInnen in den drei Stadtkreisen 3, 9 oder 11 wohnten, waren es in den Stadtkreisen 1, 5 und 8 insgesamt nur gerade 9 Prozent.

Box: Erstinformation in der Stadt Zürich

In die Stadt Zürich ziehende Personen erhalten bei der Anmeldung verschiedene (deutschsprachige) Unterlagen, die über die städtischen Dienstleistungen und Angebote informieren. Die direkt aus dem Ausland Zugezogenen werden durch die Integrationsförderung zusätzlich (und mehrsprachig) zu einer Begrüssungsfeier eingeladen: die im Jahre 2008 durchgeführten sechs Veranstaltungen wurden von insgesamt 1360 Teilnehmenden besucht. Zudem stehen ihnen für Auskünfte der jeweils nachmittags geöffnete Welcome Desk sowie verschiedene Beratungsangebote und der Integrationskurs für Frauen [vgl. Box S. 24] zur Verfügung.

Insgesamt werden die Neuzugezogenen jedoch erst ungenügend erreicht. Deshalb wird durch das Präsidialdepartement zur Zeit ein neues Erstinformationskonzept vorbereitet, welches die bestehenden Angebote überprüft und bei Bedarf zielgerichtet ergänzen soll. Grundlage dafür sind unter anderem der durch das neue Ausländergesetz [vgl. K 5.1] gegebene «Informationsauftrag» sowie ein darauf basierendes koordiniertes Vorgehen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Einige der für die Stadt Zürich in Frage kommenden «neuen» Angebote (Informationsabende für Deutsch oder Englisch Sprechende, in Zusammenarbeit mit Migrantenvereinen durchgeführte Veranstaltungen, etc.) werden momentan in Pilotprojekten getestet.

Karte 1: **Ausländische Wohnbevölkerung nach Stadtquartier, 2007**



Quelle: Statistik Stadt Zürich

Box: Hallo Nachbarin, hallo Nachbar!

Dass Integration im Alltag stattfindet, zeigt sich unter anderem in der konkreten Nachbarschaft. Doch das gemeinsame Wohnen unter einem Dach ist anspruchsvoll und vielfach durch unausgesprochene Erwartungen und eine oft nur schwer lesbare und kaum beachtete Hausordnung «geregelt». Der transkulturellen Kompetenz von Vermietenden und Hauswarten kommt deshalb eine hohe Bedeutung zu. Auch bewährt sich in der Praxis der Beizug einer siedlungsbezogenen Sozialarbeit. Zur Unterstützung des guten Zusammenlebens lancierten die Stadtentwicklung und die Integrationsförderung 2007/2008 gemeinsam mit den grossen Wohnungsanbietern der Stadt Zürich ein leicht verständliches Plakat mit den wichtigsten Hausregeln. Diese sind in zehn Sprachen übersetzt und werden jeweils durch ein speziell geschaffenes Piktogramm ergänzt, wovon eines auf die Bedeutung des Deutschlernens hinweist. Die Plakate wurden in Hunderten von Hauseingängen aufgehängt und durch die Vermieter Tausenden von Mieterinnen und Mietern zugestellt.

Die Bürgerinnen und Bürger der verschiedenen Herkunftsnationen leben relativ gut verteilt über die ganze Stadt. Es gibt aber gewisse Konzentrationen. So leben deutsche Staatsangehörige beispielsweise bevorzugt rund um das Seebecken sowie am Zürichberg und in den neuen Siedlungen in Zürich Nord, Personen portugiesischer Nationalität hingegen häufiger in den Quartieren Altstetten, Werd, Affoltern sowie im ganzen Kreis 12. Auch bei den Neuzuziehenden zeigen sich Differenzierungen, wobei insbesondere beachtenswert ist, dass bei nicht wenigen Nationalitäten die bevorzugten Quartiere nicht diejenigen sind, in denen anteilmässig bereits relativ viele Landsleute wohnen.

Das Wohnungsangebot ist in erster Linie ein Markt. Das heisst, dass «besserer» Wohnraum in der Regel teurer ist als weniger guter und dass die Wohnsituation einer Familie oder einer Einzelperson meist in einer direkten Beziehung zum zur Verfügung stehenden Einkommen steht. Ausländerinnen und Ausländer sind zwar auch in den höheren Einkommensklassen gut bis sehr gut vertreten, insbesondere aber in den tieferen deutlich übervertreten. Deshalb wohnen sie insgesamt häufiger in prekären und/oder weniger familienfreundlichen Wohnsituationen als die schweizerische Bevölkerung. Sie leben enger, lärmiger und bezüglich des Verkehrs gefährlicher.

In der Stadt Zürich wird diese Situation entlastet durch den relativ hohen Anteil von städtischen Liegenschaften (die vielen sozial Schwachen angemessenen Wohnraum bieten), durch Genossenschaften (in denen MigrantInnen allerdings eher untervertreten sind und die oft gute Deutschkenntnisse voraussetzen) und durch auf die Vergabe von günstigen Wohnungen ausgerichteten Stiftungen (von denen sich die städtische Stiftung «Wohnungen für kinderreiche Familien» überdurchschnittlich für die Integration von Zugewanderten engagiert). Dazu kommen verschiedene Formen der Unterstützung, die auch MigrantInnen zugutekommen. Beispiele dafür sind die städtische Wohn- und Obdachlosenhilfe, die

von der Stadt finanziell unterstützte Vermittlungs- und Beratungsstelle Domicil oder das Jugendwohnnetz.

Doch es gibt auch Faktoren, die es in der Stadt Zürich generell erschweren, eine Wohnung zu mieten. Der Wichtigste ist sicher die seit Jahren sehr tiefe Leerstandsquote. Sie betrug Mitte 2008 gerade einmal 0,03 Prozent, was unter anderem dazu führt, dass der Markt nicht spielt und dass insbesondere bereits Benachteiligte mangels Alternativen in überbezahlten Wohnungen leben. Dazu kommt, dass auf dem Wohnungsmarkt Personen ausländischer Herkunft und/oder mit einer dunklen Hautfarbe benachteiligt werden [vgl. K 5.4].

Insbesondere auf den privaten Wohnungsmarkt hat die Stadt Zürich nur einen begrenzten Einfluss. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten setzt sie sich jedoch dafür ein, dass sich der zur Verfügung stehende Wohnraum insgesamt vergrössert und dass die Wohn- und Lebensqualität in allen Quartieren gestärkt wird. Beispiele dafür sind Quartierentwicklungsprozesse, die zweckmässige Gestaltung des öffentlichen Raums, die Verbesserung der Sicherheit oder die Gewährung einer auch soziokulturelle Angebote umfassenden Infrastruktur. Zudem steht die Stadt in einem regelmässigen Kontakt mit den grösseren Liegenschaftsbesitzenden und lanciert mit diesen gemeinsam punktuell Projekte [vgl. Box].

Freizeitangebote und Vereine

Die Gestaltung der Freizeit ist prinzipiell Privatsache und Teil der persönlichen Lebensqualität. Sofern die gesetzlichen Rahmenbedingungen eingehalten werden, wird sie durch den Staat nicht eingeschränkt. Da jede Gesellschaft aber auf aktive Mitglieder sowie auf soziale Vernetzungen und Begegnungsmöglichkeiten angewiesen ist, wird die Freizeitgestaltung auch in der Stadt Zürich staatlich unterstützt. Diese Unterstützung ist sehr vielseitig und umfasst unter anderem Kulturangebote, Hobbykurse, Badeanstalten und öffentliche Naherholungsräume.

Sie umfasst aber auch die verschiedenen Angebote der Soziokultur, der Gemeinwesenarbeit, der Gemeinschaftszentren und der Quartiertreffs. Diese gehen auf die Bevölkerung zu und beziehen sie in ihre Aktivitäten mit ein. Und sie ermöglichen durch ihre Infrastruktur sowie ihre fachliche und vermittelnde Begleitung unterschiedlichsten Personengruppen die Realisierung eigener Projekte. Dank ihrer relativen Niederschwelligkeit, ihrer Ausrichtung auf konkrete Bedürfnisse und ihrer Nähe zum Quartier sind sie für viele Migrantinnen und Migranten wichtige Orte der Integration.

Auch sehr bedeutsam für die Freizeitgestaltung und die Einbindung von Zugewanderten sind die Vereine. Sie sind zwar in der schweizerischen Zivilgesellschaft nicht mehr gleich dominierend wie noch vor einigen Jahrzehnten, doch nach wie vor ein zentraler und fast unverzichtbarer Bestandteil. Denn wir alle sind nicht zuletzt durch Vereinszugehörigkeiten und ähnliche Netzwerke gesellschaftlich integriert. Dies gilt auch für Migranten und – bezüglich einiger Herkunftsländer deutlich weniger – für Migrantinnen.



Zahlenmässig im Vordergrund stehen bei diesen (abgesehen von kulturellen und religiösen Vereinigungen: vgl. K 4.8) mit Abstand die Sportvereine, sowohl die «eigenen» als auch die «öffentlichen». JugendtrainerInnen sind denn auch vielfach äusserst wichtige Akteure in der interkulturellen Arbeit, und sie werden in dieser Funktion erst teilweise fachlich unterstützt.

Noch bedeutend weniger gut ist die Beteiligung von Ausländerinnen und Ausländern in anderen Freizeitvereinen sowie in Vereinigungen, die an sich den Anspruch haben, einen Teil der Bevölkerung (z. B. die Eltern oder das Quartier) gegenüber der Verwaltung und der Öffentlichkeit zu vertreten. Vereine verlieren zwar tendenziell an Bedeutung, doch sie haben integrationspolitisch ein bisher ungenügend genutztes Potenzial. Denn gerade Vereine, bei denen die Pflege eines Interesses bzw. eines Hobbies wie Singen, Sammeln oder Gärtnern im Vordergrund stehen, könnten eine gute Grundlage bilden für gemeinsames Tun und den Aufbau von Beziehungen.

Dass dies erst zu selten der Fall ist, hat unter anderem damit zu tun, dass die Mitglieder von Vereinen vielfach ein Interesse daran haben, unter sich zu bleiben und beispielsweise nur selten bereit sind, auf die Verwendung von Dialekt zu verzichten. Aber auch damit, dass «schweizerische» Freizeitaktivitäten oft finanzielles und zeitliches Engagement bedingen oder – wie beispielsweise das Wandern – vielen Zugewanderten unbekannt sind. Erfreulich ist jedoch, dass einzelne Vereine damit begonnen haben, sich mit dieser Fragestellung auseinanderzusetzen und gezielt nach Möglichkeiten suchen, vermehrt auch Migrantinnen und Migranten in ihre Aktivitäten zu integrieren.

4.8 Religion und Gesellschaft

Migrantinnen und Migranten, die nach Zürich ziehen, bringen verschiedene Identitäten bzw. Zugehörigkeiten mit. Viele davon sind ihnen wichtig. Sie möchten sie sich erhalten, und sie können dies auch. Denn Integration soll zwar zu einer neuen Zugehörigkeit und dadurch zu einer neuen Identität führen, aber diese ersetzt die bereits vorhandenen nicht, sondern ergänzt sie. Grenzüberschreitende Mehrfachidentitäten prägen unsere globale Gesellschaft und machen sie aus.

Neu an einem fremden Ort Ankommende setzen sich in der Regel nicht nur mit dem auseinander, was ihnen neu ist. Sie suchen auch das ihnen Vertraute, nach Anknüpfungspunkten und nach Menschen mit vergleichbaren Erfahrungen. Sie finden diese unter anderem in Lebensmittelabteilungen, in Vereinen, in Treffpunkten, in religiösen Gemeinschaften. Diese Orte, in denen heimatische Bezüge und Erfahrungen gepflegt werden, können sich auf die Integration in die Aufnahmegesellschaft hemmend auswirken. Insbesondere dann, wenn es ihren «Mitgliedern» nicht gelingt, sich mit der Zeit zusätzliche Bezugspunkte und Freundschaften zu erschliessen.

Sie sind aber auch integrationsfördernd. Denn sie ermöglichen ein gutes Ankommen und stärken die für den einsetzenden Integrationsprozess nötige psychische Stabilität. Auch sind sie Orte der Vermittlung von Informationen und nicht selten auch von Arbeit. Vielfach nimmt die Wichtigkeit dieser Treffpunkte und Netzwerke bei einem längeren Aufenthalt ab. Sie werden ein Teil der neuen Heimat unter anderen. Doch sie bleiben bedeutsam, denn sie bieten vielen Migrantinnen und Migranten weiterhin ein kulturelles oder zumindest ein symbolisches Zuhause.

Der Stadt Zürich ist es deshalb ein Anliegen, dass die verschiedenen hier vertretenen Kultur- und Religionsgemeinschaften [vgl. Box] sich frei entfalten und ihre Traditionen bzw. Bekenntnisse öffentlich und sichtbar leben können. Voraussetzung dafür ist einzig, dass sie dies auf der Basis der hier geltenden Rechtsordnung tun. Diese gilt immer – und muss beispielsweise auch dann durchgesetzt werden, wenn Minderheiten einer Teilgesellschaft menschenrechtsverletzende Praktiken ausführen (z. B. Mädchenbeschneidungen, Zwangsheiraten, Isolationen) und sich dabei auf ihre Traditionen berufen.

Religionszugehörigkeiten und Dialog

Religion ist Privatsache. Das bedeutet nicht zuletzt, dass Daten zur Religionszugehörigkeit nur bei den öffentlich-rechtlich anerkannten Gesellschaften erfasst werden sowie im Rahmen der letztmals im Jahre 2000 flächendeckend durchgeführten Volkszählung. Von den damals 363 273 Bewohnerinnen und Bewohnern der Stadt Zürich machten 5,2 Prozent (wovon etwa die Hälfte AusländerInnen) keine Angaben zur Religionszugehörigkeit und weitere 16,8 Prozent (das waren etwas über 60 000 Personen, wovon etwas mehr als ein Viertel AusländerInnen) antworteten mit «keine Zugehörigkeit».

Ziemlich genau ein Drittel der Bevölkerung bezeichnete sich als römisch-katholisch und etwa 30 Prozent als einer evangelisch-reformierten bzw. protestantischen Kirche zugehörig. Die übrige Bevölkerung verteilte sich auf islamische Gemeinschaften (5,7%), orthodoxe und altorientalische Christen (3,4%), andere christliche Gemeinschaften (2,0%), jüdische Gemeinschaften (1,3%), hinduistische Vereinigungen (1,0%) und Diverse (0,9%). Wie aus Tabelle 1 ersichtlich ist, verändert sich diese Verteilung teilweise markant, wenn ausschliesslich die ausländische Bevölkerung betrachtet wird.

Aus den unterschiedlichen Religionszugehörigkeiten der Stadtzürcher Wohnbevölkerung ergeben sich kaum alltagsrelevante Probleme. Auch gelingt es fast durchwegs, die direkten Berührungspunkte zwischen der Stadt und den Religionsgemeinschaften (bzw. den religiösen Bedürfnissen ihrer Mitglieder) zufriedenstellend zu gestalten. Dies nicht zuletzt dank einer pragmatischen und lösungsorientierten Haltung aller Beteiligten und dank des durch regelmässige Kontakte aufgebauten gegenseitigen Vertrauens. Diesbezüglich von besonderer Bedeutung ist das 1997 auf Initiative der Stadt Zürich gegründete Zürcher Forum der Religionen, in dem sich Vertretungen von Stadt, Kanton und der verschiedenen Religionen auf einer praxisbezogenen Ebene organisiert haben und gemeinsam konkrete Informations- und Öffentlichkeitsarbeit leisten.

Allerdings ist das gegenseitige Wissen unter den verschiedenen Religionsgemeinschaften nach wie vor relativ gering. Und nach wie vor bestehen in der Bevölkerung Vorbehalte und Ängste gegenüber einzelnen Minderheitsreligionen. In jüngerer Zeit davon besonders betroffen ist der Islam. Die Stadt Zürich weist deshalb bei sich bietenden Gelegenheiten darauf hin, dass es problemlos möglich ist, sowohl muslimischen Glaubens als auch Zürcherin oder Zürcher zu sein. Zudem beglückwünscht sie als Zeichen der Wertschätzung seit einigen Jahren die muslimischen Gemeinschaften anlässlich des Fastenmonats Ramadan im Rahmen eines Treffens zu ihrem hohen Feiertag. Sie nutzt diese Treffen auch dazu, Fragen der Integration zu thematisieren.

Bei vielen Anliegen, die durch Vertretungen von Minderheitsreligionen an sie herangetragen werden, hat die Stadt keinen oder nur einen sehr begrenzten Einfluss auf allfällige Lösungsmöglichkeiten. Sie betreffen die Suche und die Miete von regelmässig (oder an hohen Feiertagen) nutzbaren Räumlichkeiten. Sie betreffen die Sorge, dass Kinder aufgrund des neuen Schulfachs Religion über andere Religionen mehr lernen als über die eigene: Es fehlen ihnen die Mittel und die geeigneten Lehrkräfte für einen eigenen Religionsunterricht. Oder sie betreffen das Bedauern, dass Gästen und TouristInnen in Zürich teilweise keine angemessenen und grosszügigen Gebetsräume zur Verfügung stehen.

Kulturelle und heimatbezogene Vereine (Migrantenorganisationen)

Wieviele Vereine und Treffpunkte es in der Stadt Zürich gibt, die sich an der Herkunft ihrer Mitglieder orientieren und in denen die Pflege der mitgebrachten Sprache und Kultur (oder die Diskussion

der Politik des Herkunftsstaats) im Vordergrund stehen, ist nicht bekannt. Es dürften mehrere Hundert sein. Sie sind meist regional organisiert und haben verschiedene Gemeinsamkeiten, unterscheiden sich aber beispielsweise in ihrer Geschichte, ihren strukturellen Möglichkeiten und ihren aktuellen Herausforderungen. Dabei können stark vereinfacht zwei «Grundtypen» ausgemacht werden.

Der eine Grundtyp bezieht sich auf die vorwiegend italienischen oder spanischen Vereine, die bereits vor einigen Jahrzehnten gegründet wurden. Sie konnten im Laufe der Jahre dank (finanzieller und politischer) Unterstützung aus dem Herkunftsland und dank viel ehrenamtlicher Arbeit eine relativ gute Infrastruktur sowie eine Freizeitkultur aufbauen, die insbesondere den Männern auch Möglichkeiten zu einer sozialen Anerkennung bot, die ihnen durch die Aufnahmegesellschaft mehrheitlich vorenthalten wurde. Allerdings verpassten diese Vereine es teilweise, genügend dynamisch und für ihre hier aufgewachsenen Kinder attraktiv zu bleiben. Viele sehen sich mit einer gewissen Überalterung und mit Nachwuchsproblemen konfrontiert. Doch in den letzten Jahren zeigte sich eine Trendumkehr. Es engagieren sich vermehrt wieder jüngere Leute, und nicht selten solche, die gut integriert, beruflich erfolgreich und auch in anderen Netzwerken aktiv sind.

Der andere Grundtyp bezieht sich auf Migrantinnen und Migranten, die später zugezogen sind, beispielsweise aus albanischsprachigen Regionen oder aus afrikanischen Ländern. Sie waren im

Aufbau ihrer Strukturen tendenziell weniger erfolgreich. Dies unter anderem deshalb, da sie meist weder auf eine ihnen vertraute Organisationsform noch auf Hilfe ihrer Herkunftsländer zurückgreifen konnten. Und da auch die Strukturen der Aufnahmegesellschaft sie finanziell nicht (oder nur indirekt und mit sehr kleinen Beiträgen) unterstützen, beschränken sich ihre Aktivitäten häufig auf kleinere Vereinslokale und die Realisation kultureller Anlässe. Es ist jedoch anzunehmen, dass einige von ihnen sich etablieren und zu einem festen Bestandteil der städtischen Gesellschaft werden.

Ergänzend zu diesen zwei Grundtypen sind mindestens drei «Sonderfälle» zu nennen. Der erste betrifft die portugiesische Gemeinschaft. Sie ist überdurchschnittlich gut organisiert, nach wie vor stark rückkehrorientiert und bietet ein relativ umfassendes und gut genutztes Programm. Der zweite betrifft Vereine und Organisationen, in denen sich beruflich gut integrierte Migrantinnen und Migranten treffen. Sie verstehen sich oft als Teil einer «international community» und haben meist ausreichend finanzielle Ressourcen, um Anlässe zu organisieren. Die dritte Ergänzung bezieht sich auf informelle oder strukturierte Netzwerke, die sich aus den binationalen Partnerschaften ergeben und die beispielsweise für Heiratsbeziehungen von SchweizerInnen mit Personen aus Brasilien, Kuba, Thailand oder afrikanischen Ländern bedeutsam sind.

Für die Stadt Zürich sind all diese Vereine in erster Linie privater Natur. Sie unterhält zu ihnen in der Regel keine direkten

Tabelle 1: **Religionszugehörigkeit der Zürcher Wohnbevölkerung**

A: Anteil Gesamtbevölkerung Stadt
 B: Anteil an ausländischer Bevölkerung
 C: Anteil AusländerInnen
 * Schätzung

	2000						2007
	Total	CH	Ausl	A in %	B in %	C in %	A in %
röm.-kath. Kirche	120 853	79 529	41 324	33.3	38.8	34.2	31.9
evang.-ref. Kirche	110 008	103 425	6 583	30.3	6.2	6.0	27.0
orient./orthod. Kirchen	12 490	2 768	9 722	3.4	9.1	77.8	4.0*
andere christliche Gemeinschaften	7 152	6 178	974	2.0	0.9	13.6	2.2*
jüdische Gemeinschaften	4 903	4 271	632	1.3	0.6	12.9	1.2*
islamische Gemeinschaften	20 888	3 125	17 763	5.7	16.7	85.0	7.0*
buddhistische Vereinigungen	1 873	950	923	0.5	0.9	49.3	0.6*
hinduistische Vereinigungen	3 647	214	3 433	1.0	3.2	94.1	1.5*
übrige rel. Gemeinschaften	1 371	849	522	0.4	0.5	38.1	
keine Zugehörigkeit	61 153	45 871	15 282	16.8	14.4	25.0	
keine Angaben	18 935	9 707	9 228	5.2	8.7	48.7	
Total	363 273	256 887	106 386	100	100	29.3	

Quelle: BFS Volkszählung 2000, Statistik Zürich, eigene Auswertung

Beziehungen und unterstützt sie auch nicht in ihren Aktivitäten. Punktuell gibt es aber Formen der Zusammenarbeit, insbesondere durch den Besuch von Veranstaltungen, den Einbezug in integrationsrelevante Diskussionen, die Vermietung von Räumen sowie durch projektbezogene Mitfinanzierungen im Rahmen des Integrationskredits. Die Integrationsförderung lädt beispielsweise die von ihr erfassten rund 250 Migrantenorganisationen regelmässig zu Informations- und Arbeitstreffen ein, an denen fast die Hälfte der Eingeladenen Interesse bekundet.

Box: Für Zugewanderte wichtige Religionsgemeinschaften

- Unter den Christen ist mit über 120 000 Mitgliedern die **römisch-katholische Kirche** die bedeutsamste Glaubensgemeinschaft in der Stadt Zürich. Dies gilt auch für die Ausländerinnen und Ausländer, die im Jahre 2007 36 Prozent der KatholikInnen ausmachten und dank deren Zuwanderung der seit den 80er Jahren einsetzende Mitgliederschwund aufgefangen werden konnte. Im Raum Zürich gibt es etwa zwanzig fremdsprachige Pfarreien mit festen Räumen (jedoch nur in Ausnahmefällen mit eigenen Kirchen) und eigenen Pfarrern. Und obwohl auch die Mehrheit der ausländischen Katholiken eher säkular lebt, sind deren Gottesdienste oft gut besucht.
- Demgegenüber ist die Bedeutung der einst in der Stadt Zürich dominierenden **evangelisch-reformierten Kirche** für die hier lebende ausländische Bevölkerung (mit einem Anteil von 8 Prozent) zahlenmässig eher bescheiden. Doch auch in Zürich gibt es relativ viele protestantische (oder freikirchlich-evangelische) Gemeinden mit Mitgliedern ausländischer Herkunft. Während einige von ihnen etabliert sind, haben andere grosse Mühe, geeignete Räume zu finden und Pfarrstellen zu finanzieren. Sie werden seit 2006 durch die Landeskirche mit einer Koordinationsstelle für Migrationskirchen begleitet und unterstützt.
- Während die **östlich-orthodoxen Kirchen** (die bedeutensten sind die serbisch-orthodoxen, die russisch-orthodoxen und die griechisch-orthodoxe Kirchen) in Zürich im Laufe der letzten Jahrzehnte Strukturen und eigene Kirchen aufbauen konnten, sind **andere orthodoxe** und viele der **altorientalischen Kirchen** jüngerer Datums. Sie verfügen insbesondere aufgrund fehlender finanzieller Möglichkeiten meist weder über geeignete Räume noch über eine (nach aussen wirksame) stabile Organisation. Mit Hilfe der Arbeitsgemeinschaft AGOK feiern sie seit einigen Jahren jeweils im September gemeinsam die Zürcher Stadtheiligen.
- Die **islamischen Gemeinschaften** bilden in ihrer Gesamtheit die drittgrösste Glaubensrichtung in der Stadt Zürich. Während die grosse Mehrheit der Musliminnen und Muslime sehr säkular lebt, teilen sich die aktiven Mitglieder in etwa 20 Gemeinschaften auf. Diese unterscheiden sich konfessionell (wobei fast alle der sunnitischen Richtung angehören) sowie aufgrund ihrer sprachlichen, ethnischen und kulturellen Herkunft. Sie verfügen meist über eine eigene Moschee, in der Regel in

gekauften oder gemieteten Gewerberäumen. Die gemeinsamen Interessen der Zürcher Muslime gegenüber dem Staat und der Öffentlichkeit werden durch die Vereinigung der Islamischen Organisationen Zürich VIOZ vertreten. Sie wurde 1995 im Zusammenhang mit der Friedhofsfrage auf Anregung der Stadt Zürich gegründet und ist auch in Integrationsfragen stark engagiert. In der Praxis zu beachten ist, dass die Ahmadiyya-Bewegung (sie führt die einzige Zürcher Moschee mit einem Minarett) von anderen muslimischen Gemeinschaften teilweise nicht als islamisch akzeptiert wird. Die alevitischen Gemeinden hingegen sehen sich selbst nicht der «üblichen» islamischen Tradition zugehörig.

- Die vier in Zürich aktiven **jüdischen Gemeinden** haben verhältnismässig wenig Mitglieder. Diese sind in ihrer grossen Mehrheit hier aufgewachsen und deutscher Muttersprache. Die ihnen zur Verfügung stehende Infrastruktur (Gebetsräume, Schulen, Einkaufsmöglichkeiten) ist gut und ausreichend. Die grösste jüdische Gemeinde ist die Israelitische Cultusgemeinde ICZ. Sie ist eine orthodoxe Einheitsgemeinde, deren Mitglieder sich durch den Grad ihrer Zugehörigkeit bzw. ihrer jüdischen Praxis unterscheiden. Daneben gibt es eine liberale Gemeinde (die 2006 ebenso wie die ICZ öffentlich-rechtlich anerkannt wurde) sowie mit Agudas Achim und der Israelitischen Religionsgemeinschaft zwei Gemeinden, die teilweise als ultra-orthodox bezeichnet werden und deren Mitglieder im städtischen Alltag oft aufgrund ihrer Kleidung sichtbar präsent sind.
- **Buddhistische** sowie **hinduistische Traditionen** werden mehrheitlich privat gelebt. Es gibt aber in Zürich und Umgebung verschiedene Treffpunkte, Tempel und Kulturzentren, die für Gebete, Lehre oder Rituale genutzt werden. Die wichtigsten sind die zwei (tamilischen) Tempel in Adliswil, der Krishna-Tempel im Kreis 7 sowie das Kulturzentrum Tibet Songtsen House in Zürich-Albisrieden. Für grössere Anlässe wie Hochzeiten jedoch werden in der Regel sowohl von Hindus wie von Buddhisten externe Räume gemietet.

4.9 Gesundheit, Alter und Tod

Die körperliche Gesundheit und das psychische Wohlbefinden können bei allen Menschen durch Krankheiten, Unfälle oder das Alter beeinträchtigt werden. Davon Betroffene sind vielfach auf Unterstützungen angewiesen, welche vom Staat in Form verschiedenster Dienstleistungen und Angebote mitgetragen werden. Da Migrantinnen und Migranten in den gesundheitlich besonders gefährdeten Altersgruppen deutlich untervertreten sind [vgl. Tabelle 1], nutzen sie einige der angebotenen Leistungen erst in einem verhältnismässig geringen Ausmass. Doch oft haben sie spezielle Probleme, die es zu berücksichtigen gilt. Dies auch deshalb, weil eine gute Gesundheit für die Integration eine wichtige Voraussetzung bildet und weil eine ungenügende Integration sich nachweislich negativ auf die Gesundheit auswirkt.

Gesundheitsversorgung für Migrantinnen und Migranten

Verschiedene Studien zeigen auf, dass insbesondere Migrantinnen und Migranten aus bildungsferneren Schichten überdurchschnittlich oft gesundheitliche Probleme haben. Die Ursachen und Erklärungen dafür lassen sich gemäss dem Bundesamt für Gesundheit im Wesentlichen auf drei Hauptfaktoren zurückführen:

Erstens sind eine ungünstige sozioökonomische Lage, schwierige Arbeitsbedingungen und/oder Arbeitslosigkeit sowie ein unsicherer Aufenthaltsstatus generell eine erhöhte körperliche und psychische Belastung. Zweitens achten MigrantInnen im Vergleich mit der einheimischen Bevölkerung (sowie gut qualifizierter Zugewanderten) tendenziell weniger auf ihre Gesundheit. Sie sind auch schlechter über das Gesundheitssystem informiert und nutzen Vorsorgeuntersuchungen und Angebote zur Gesundheitsförderung weniger. Drittens ist das schweizerische

Gesundheitssystem noch zu wenig migrationsgerecht, wobei Nachholbedarf vor allem hinsichtlich der Zugänglichkeit zum Leistungsangebot und der transkulturellen Kompetenz des Gesundheitspersonals besteht.

Es ist anzunehmen, dass diese auf den nationalen Kontext bezogenen Feststellungen und Aussagen grundsätzlich auch auf die Situation in der Stadt Zürich zutreffen. Es werden vergleichbare Gruppen sein, die aus ähnlichen Gründen öfter gesundheitliche Probleme haben und ein grösseres Risikoverhalten zeigen. Kaum national vergleichbar ist jedoch die Gesundheitsversorgung in der Stadt Zürich. Denn diese ist überdurchschnittlich gut und verfügt über jahrelange Erfahrung mit Patientinnen und Patienten ausländischer Herkunft. Und sie hat, insbesondere auch im Bereich der Pflege und Betreuung, eine international sehr heterogene Belegschaft, ohne die ihre Leistungsfähigkeit nicht aufrecht erhalten werden könnte und die wesentlich zu ihrer transkulturellen Kompetenz beiträgt.

Dazu kommt, dass die Zürcher Gesundheitsversorgung ausreichend gross ist, um gegebenenfalls spezifische Angebote aufzubauen. Auch für Migrantinnen und Migranten. Erste Ansätze dafür sind unter anderem die transkulturell ausgerichteten Fortbildungen der Maternité im Stadtspital Triemli, die Sprechstunde für MigrantInnen der (kantonalen) Psychiatrischen Poliklinik, verschiedene in mehrere Sprachen übersetzte Informationsbroschüren oder die teilweise vorhandenen Budgets für den allfälligen – und für die Dienstleistungsqualität notwendigen – Beizug einer interkulturellen Übersetzung [vgl. Box].

Dennoch ist die Situation nicht durchgehend zufriedenstellend. So gibt es beispielsweise in der Stadt Zürich gemäss der auf Selbstdeklaration basierenden Listen der FMH keine Ärztinnen und Ärzte, die sich auf albanisch verständigen können. Auch bezüglich anderer Sprachen (oder bezüglich der in Zürich

Tabelle 1: **Ausländeranteil in ausgewählten Altersgruppen über 55**
Stand 31.12.2007

Geburtsjahr	Alter	Wohnbevölkerung	Schweizerinnen und Schweizer			Ausländerinnen und Ausländer			A %
			total	zusammen	Frauen	Männer	zusammen	Frauen	
	Total	376 815	261 436	138 238	123 198	115 379	53 343	62 036	30.62
1952	55	4 209	3 194	1 679	1 515	1 015	447	568	24.11
1947	60	3 742	2 961	1 584	1 377	781	335	446	20.87
1942	65	3 204	2 571	1 427	1 144	633	280	353	19.76
1937	70	2 696	2 196	1 321	875	500	240	260	18.55
1932	75	2 594	2 313	1 431	882	281	144	137	10.83
1927	80	2 360	2 199	1 407	792	161	100	61	6.82
1922	85	1 754	1 660	1 161	499	94	64	30	5.36
1917	90	754	740	537	203	14	8	6	1.86
1912	95	258	252	196	56	6	5	1	2.33
1907	100 +	91	87	75	12	4	4	–	

Quelle: Statistik Stadt Zürich

Box: Interkulturelle Übersetzung

Damit staatliche Leistungen in einer ausreichenden Qualität erbracht werden können, braucht es in Gesprächssituationen mit Fremdsprachigen teilweise eine Übersetzung. Kinder, Verwandte und Freunde sind dazu meistens nicht geeignet, es empfiehlt sich in der Regel der Beizug einer neutralen Fachperson. Deren Kompetenz wird durch eine Zertifizierung gewährleistet, die durch die 1999 aufgebaute Interessengemeinschaft 'Interpret' ausgestellt und durch den Bund anerkannt wird. Die konkrete Einsatzvermittlung in der Stadt Zürich erfolgt durch die Vermittlungsstelle **medios**, in welcher die verschiedenen bis 2004 bestehenden Vermittlungsstellen zusammengeführt wurden und die seit 2008 in die AOZ eingegliedert ist. Medios bietet Übersetzungen in 80 Sprachen an. Im Jahre 2008 vermittelte medios 8769 Übersetzungsstunden bei 6141 Einsätzen insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Soziales, aber auch an Schulen und in der Privatwirtschaft.

praktizierenden ZahnärztInnen) sieht es teilweise nicht besser aus. Dies mag, verbunden mit einem traditionell anderen Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen, mit ein Grund sein, weshalb viele Migrantinnen und Migranten sich oft direkt an die Notfalldienste wenden.

Ergänzend zur Gesundheitsversorgung ist der Stadt Zürich auch die Gesundheitsförderung ein grosses Anliegen. Sie verfügt über eine entsprechende Strategie, deren Umsetzung interdepartemental koordiniert wird und deren Schwerpunkte sich sowohl an die städtischen Mitarbeitenden als auch an die Gesamtbevölkerung richten. In diesem Zusammenhang werden unter anderem die Projekte «Zürich mit Herz» bzw. «Zürich isst gesund» realisiert, die explizit versuchen, die ausländische Bevölkerung besser zu erreichen als dies in der Gesundheitsprävention üblicherweise der Fall ist. Sehr gezielt auch an die ausländische Bevölkerung richten sich zudem Aktivitäten und Programme der Stadtzürcher Suchtprävention, der Zürcher Aidshilfe oder der kantonal finanzierten Fachstelle für interkulturelle Suchtprävention und Gesundheitsförderung.

Ältere Migrantinnen und Migranten

Die in der Stadt Zürich lebenden älteren Migrantinnen und Migranten sind in der Regel Frauen und Männer, die seit Jahrzehnten in der Schweiz sind. Sie gehören der ersten Gastarbeitergeneration an und gingen während vielen Jahren davon aus, wieder in ihr Heimatland zurückzukehren. Doch sie blieben, meistens aufgrund ihrer hier verwurzelten Kinder. Und obwohl sie nicht selten kaum Deutsch sprechen, sind sie grösstenteils bestens integriert. Denn obwohl sie lange Zeit gesellschaftlich ausgegrenzt und sozial stark kontrolliert wurden, erbrachten sie hohe Anpassungsleistungen, arbeiteten überdurchschnittlich viel und wurden weder sozial noch polizeilich kaum je auffällig.

Altern ist kein einheitlicher Prozess. Dennoch haben vor allem die aus Südeuropa zugezogenen älteren Migrantinnen und Migranten [vgl. Tabelle 2] oft Anliegen und Bedürfnisse, die sich teilweise von denjenigen der einheimischen Seniorinnen und Senioren unterscheiden. Sie sind es sich wenig gewohnt und können es sich finanziell oft nicht leisten, ihren Ruhestand mit Lernen, Reisen und Kultur zu geniessen. Auch vermissen sie Anerkennung und Wertschätzung für die von ihnen erbrachten Integrationsleistungen. Und sie wünschen sich, trotz der manchmal spürbaren kulturellen Entfremdung zu ihren Angehörigen, möglichst in ihre Familien eingebunden zu bleiben. Zudem, und dies ist für die Praxis entscheidender, kommen sie teilweise mit den in den Alters- und Pflegeeinrichtungen üblicherweise geltenden Regelungen (und dem angebotenen Essen) nur schlecht zurecht.

Die Stadt Zürich ist sich dessen bewusst. Und sie weiss auch, dass sich im hohen Alter der Bezug zu Erfahrungen der Kindheit vergrössert und dass früher erworbene Sprachkenntnisse stark abnehmen können. Da der respektvolle Umgang mit Betagten einen zentralen Wert in ihrer Alterspolitik einnimmt, ist die Stadt seit einiger Zeit daran, ihre Angebote flexibler zu gestalten und die insbesondere bei Migrantinnen und Migranten vorhandenen Informationsdefizite zu beheben. Das Ziel besteht grundsätzlich darin, alle Betagten in die bestehenden Institutionen und

Tabelle 2: **Anzahl AusländerInnen nach Staatszugehörigkeit über 65**
Stand 31.12.2008

Nationalität	
Italien	2 466
Deutschland	1 692
Österreich	705
Serbien und Montenegro	491
Spanien	250
Griechenland	239
Türkei	170
Kroatien	168
Bosnien-Herzegowina	125
Niederlande	89
USA	77
Frankreich	74
Grossbritannien	70
Ungarn	70
Mazedonien	60
Tschechische Republik	54
Schweden	31
Slowenien	31
Sri Lanka	29
Polen	25
Portugal	21

Quelle: Statistik Stadt Zürich



Strukturen zu integrieren und diese so zu gestalten, dass individuell unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigt werden können. In privat geführten Betrieben werden jedoch vereinzelt auch spezielle Lösungen ermöglicht. So wurde im Pflegezentrum Erlenhof eine mediterrane Abteilung mit zwanzig Plätzen eröffnet und durch die «Stiftung Alterswohnen in Albisrieden» werden Pflegewohnungen geführt, in denen zwanzig italienisch- bzw. spanischstämmige Frauen und Männer leben.

Die zunehmend grosse ältere Migrationsbevölkerung ist in den letzten Jahren aber auch bei verschiedenen Organisationen der Zivilgesellschaft ein wichtiges Thema geworden. So berücksichtigt das Projekt «Alter und Migration» des HEKS unter anderem die spezielle Situation von älteren, vor den Kriegen im Balkan geflüchteten Menschen. Oder so ist die italienische Gemeinschaft daran, mit dem Projekt «UNITRE» eine Art Seniorenuniversität aufzubauen, deren erste Kursprogramme sehr vielfältig sind und gut besucht werden. Und nicht zuletzt ist auch Pro Senectute dabei, ihre Dienstleistungen gegenüber der Migrationsbevölkerung zu öffnen und neue, bedarfsgerechtere Angebote zu schaffen.

Tod und Beisetzungen

Im Jahre 2007 starben in der Stadt Zürich 3480 Menschen. Davon waren weniger als zehn Prozent Ausländerinnen oder Ausländer (308 Personen). Deren durchschnittliches Sterbealter war mit 67,6 Jahren (72,4 bei den Frauen und 63,9 bei den Männern) deutlich tiefer als dasjenige bei den Schweizerinnen und Schweizern von 80,4 Jahren (83,0 bei den Frauen und 76,6 bei den Männern). Die Gründe für diese Unterschiede liegen vor allem in der ungleichen Altersverteilung der schweizerischen bzw. der ausländischen Wohnbevölkerung. Relativ jung sterbende Ausländerinnen und Ausländer machen Prozentual einen höheren Anteil der Todesfälle aus, was den statistischen Durchschnitt relativ stark beeinflusst.

Konfrontiert mit Tod und Bestattung, sind Migrantinnen und Migranten oft überrascht, dass nicht die Kirchen zuständig sind,

sondern die Gemeinde. Tatsächlich ist das Bestattungswesen in der Schweiz seit über hundert Jahren säkularisiert. Doch es wandelt sich ständig. Der Anteil an Beisetzungen in Gemeinschaftsgräbern steigt, der Wunsch nach «alternativen» und/oder individuellen Beisetzungsformen wächst und die Vielfalt an Abschiedsritualen wird grösser.

Das Bestattungswesen der Stadt Zürich erachtet es als selbstverständlich, die unterschiedlichen Bedürfnisse an einen würdevollen Abschied soweit wie möglich zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang wurden auch Lösungen erarbeitet, die kulturelle oder religiöse Traditionen ermöglichen, die insbesondere für Ausländerinnen und Ausländer bedeutsam sind.

Beispielsweise wurde nach einem längeren Prozess, der von verschiedenen Seiten Kompromisse brauchte und der unter anderem die Änderung einer kantonalen Bestimmung beinhaltete, vor einigen Jahren auf dem Friedhof Witikon eine Möglichkeit für rituelle Waschungen zur Verfügung gestellt und ein Grabfeld eröffnet, das eine Beisetzung nach islamischem Brauch erlaubt.

Aber auch Beisetzungen von Menschen hinduistischen Glaubens oder afrikanischer Herkunft verlaufen für schweizerische Verhältnisse manchmal relativ ungewohnt. Insgesamt lässt sich feststellen, dass zwar nach wie vor viele (gut organisierte und über eine Art Versicherung finanzierte) Rückführungen von Leichen in die Herkunftsländer stattfinden, jedoch je länger je mehr in der Stadt Zürich wohnhaft gewesene Migrantinnen und Migranten auch hier ihre letzte Ruhe finden.

5 Spezielle Themenfelder

Die für die Erstellung dieses Berichts gewählte biografische Struktur bringt es mit sich, dass im Kapitel 4 einige Themen trotz ihrer integrationspolitischen Bedeutung nur ungenügend berücksichtigt werden konnten. Diejenigen davon, die von einem übergeordneten Interesse oder öfter Gegenstand politischer Diskussionen sind, werden hier separat beschrieben.

Doch auch hier musste eine Auswahl getroffen werden. Richtschnur dazu war wiederum die jeweilige Relevanz für die städtische Integrationspolitik. Diese kann sich auf sehr unterschiedlichen Ebenen äussern, was dazu führt, dass die einzelnen Themenfelder in ihrem Charakter und ihrer Zuordnung verschieden sind. Sie beschreiben aber stets Fragestellungen, die sich aus dem Zusammenleben von einheimischer und zugewanderter Bevölkerung ergeben, die für die strategische Politikgestaltung bzw. für deren operative Umsetzung bedeutsam sind und die die Ausführungen in Kapitel 4 ergänzen.

Die Texte der einzelnen Unterkapitel folgen nicht einer einheitlichen Struktur. Vielmehr wird versucht, bedeutsame Fakten und Diskussionen sowie die jeweiligen Bezugspunkte zur städtischen Politik zweckmässig zusammenzufassen und darzustellen. Auf ergänzende Tabellen, Grafiken oder Karten wurde dabei ebenso verzichtet wie auf Empfehlungen und eine durchgehende Nennung der statistischen bzw. fachlichen Quellen.

5.1 Rechtliche Grundlagen

Migrantinnen und Migranten sind seit der Gründung des Bundesstaats Teil der schweizerischen Wohnbevölkerung. Doch eine auf das Zusammenleben der Einheimischen und der Zugewanderten ausgerichtete Integrationspolitik ist erst seit wenigen Jahren eine auch gesetzlich geregelte staatspolitische Aufgabe, aus der sich für Bund, Kantone und Gemeinden (sowie teilweise für die Bevölkerung) verbindliche Rechte, Pflichten und Massnahmen ableiten.

Verschiedene der in der Bundesverfassung festgehaltenen Prinzipien und Grundwerte, wie beispielsweise die Chancengleichheit oder die Religionsfreiheit, hatten es zwar bereits vorgängig gewährleistet, dass sich mehrere staatliche Institutionen aktiv mit Integrationsfragen auseinandersetzten. Dies war insbesondere im Bildungswesen und in den grösseren Städten der Fall. Umgesetzte Massnahmen blieben jedoch meist relativ isoliert auf einzelne «Problemfelder» bezogen und mussten vielfach ausschliesslich durch die Gemeinden (sowie durch Kirchen und Vereine) finanziert werden.

Integration als gesetzliche Aufgabe

Die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in die Schweiz kommenden Ausländerinnen und Ausländer genossen durchwegs die Niederlassungsfreiheit und wurden meist zur Einbürgerung ermutigt. Erst nach dem ersten Weltkrieg wurden Einreise und Aufenthalt zur Bundesaufgabe erklärt und gesetzlich geregelt. Bestimmend dabei war eine tendenziell restriktive Haltung, die auch durch Überfremdungsängste in der Bevölkerung begründet wurde.

Als aufgrund des grossen wirtschaftlichen Bedarfs nach Arbeitskräften die Einwanderung nach dem zweiten Weltkrieg wieder liberalisiert wurde, war das sogenannte Rotationsprinzip bestimmend. Es ging von kurzfristigen Aufenthalten aus und gewichtete den Bezug zum Herkunftsland höher als die Integration vor Ort. Erste integrationspolitische Aktivitäten erfolgen erst später, meist lokal beschränkt und teilweise in Zusammenhang mit den verschiedenen Überfremdungsinitiativen. In den 1990er Jahren schliesslich wurde das einvernehmliche Zusammenleben der ausländischen mit der einheimischen Bevölkerung auf nationaler Ebene politisch konkretisiert.

Nachdem der im Jahre 2000 in Kraft getretene Integrationsartikel im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung dem Bund ermöglichte, «für die soziale Integration von Ausländern finanzielle Beiträge auszurichten», setzte nicht nur national, sondern auch in vielen Kantonen und Gemeinden ein eigentlicher integrationspolitischer Entwicklungsschub ein. Doch zu einer etwas umfassender gesetzlich geregelten staatspolitischen Aufgabe wurde Integration erst im Jahre 2008, als das neue Ausländergesetz zusammen mit der revidierten Integrationsverordnung gültig wurde.

Das aktuelle Gesetz benennt die Ziele der Integration und macht unter anderem Bund, Kantone und Gemeinden dafür verantwortlich, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Anliegen der Integration zu berücksichtigen. Dies beispielsweise dadurch, dass sie günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe am öffentlichen Leben schaffen, oder dadurch, dass sie für eine angemessene Information sorgen.

Zudem schafft das Gesetz die Voraussetzungen, den Grad der Integration einer Person bei aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen zu berücksichtigen. Die entsprechende Umsetzung ist in der Regel Sache der Kantone, was mit ein Grund ist, dass der Kantonsrat des Kantons Zürich momentan prüft, ein kantonales Integrationsgesetz zu erarbeiten. Dieses könnte auch die in der kantonalen Verfassung beschriebene Integrationsaufgabe konkretisieren und somit für die Stadt Zürich von Bedeutung werden.

Integration betrifft letztlich aber alle staatlichen Ebenen. Damit sich diese ausreichend koordinieren und mit vergleichbaren Stossrichtungen engagieren, verabschiedete die tripartite Agglomerationskonferenz TAK Ende Juni 2009 ein in einem breit abgestützten Prozess erarbeitetes gemeinsames Positionspapier zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Dieses beinhaltet verschiedene Empfehlungen und entspricht in einem relativ hohen Ausmass den integrationspolitischen Zielen und Absichten der Stadt Zürich.

Die Entwicklung der städtischen Integrationspolitik

In mittleren und grösseren Städten lebten immer mehr Ausländerinnen und Ausländer als in kleineren Gemeinden. Sie setzten sich deshalb auch früher mit den sich daraus ergebenden Fragestellungen auseinander und realisierten konkrete Aktivitäten. So setzte das damalige städtische Arbeitsamt im September 1968 eine Kommission für Assimilierungsfragen ein, die später in Kommission für Ausländerfragen umbenannt wurde. 1969 schaffte der Stadtrat auf Antrag dieser Kommission eine Koordinationsstelle zu deren Geschäftsführung und zur Bearbeitung des «sehr vielschichtigen und wichtigen Problembereiches». Diese blieb in ihren Wirkungen jedoch beschränkt, so dass 1979 eine umfassende Reorganisation erfolgte, während der auch erstmals (und in ihren Grundzügen auch heute noch geltende) integrationspolitische Ziele formuliert wurden.

Um insbesondere «jenen Ausländern entgegen zu kommen, die aufgrund sprachlicher Barrieren Mühe haben, Probleme mit Ämtern, Arbeitgebern, Schulen und anderen Institutionen selber lösen zu können», wurde im November 1988 eine (bis 2004 bestehende) muttersprachliche Beratungsstelle mit Fremdsprachenangebot geschaffen. 1996 schliesslich fand eine grosse Ausländersynode statt, in der Vertretungen des Gemeinderats und von Ausländerorganisationen gemeinsam verschiedene Themenbereiche diskutierten und dazu Empfehlungen formulierten.

Daraus mündete ein durch die Fachstelle für interkulturelle Fragen (die frühere Koordinationsstelle und die heutige Integrationsförderung) sowie die damals bestehende Interkulturelle Kommission



IKOM begleiteter mehrjähriger Prozess, zu dessen Abschluss der Stadtrat von Zürich im August 1999 die städtische Integrationspolitik (Massnahmen für ein gutes Zusammenleben in unserer Stadt) verabschiedete. Er erfüllte damit auch vom Gemeinderat überwiesene Postulate, welche um einen Bericht über den Ausländeranteil bzw. ein Leitbild zur Ausländerpolitik baten.

2002 veröffentlichte das Präsidialdepartement den Bericht «Gute Beziehungen schaffen», der eine Auswahl von städtischen bzw. von der Stadt unterstützten Integrationsprojekten präsentierte.

Die aktuelle städtische Integrationspolitik beruht nach wie vor auf dem Leitbild von 1999 und wird unter anderem im Rahmen von Legislatorschwerpunkten bzw. integrationspolitischen Legislaturzielen umgesetzt [vgl. Box in K 2]. Sie wurde in ihrer Ausrichtung bisher vom Gemeinderat – beispielsweise durch Kreditsprechungen – regelmässig bestätigt und entspricht bereits weitgehend dem neuen gesetzlichen Auftrag. Sie muss jedoch weiterhin regelmässig überprüft und angepasst werden.

5.2 Bürgerrecht und (politische) Partizipation

Im Bericht der tripartiten Agglomerationskonferenz TAK vom Juni 2009 zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik werden Arbeit, Bildung und gesellschaftliche Integration als prioritäre Handlungsfelder beschrieben. Der Begriff der gesellschaftlichen Integration ist dabei der offenste. Er umfasst subjektive, handlungsorientierte und soziale Elemente und kann zumindest teilweise unter dem Stichwort Partizipation zusammengefasst werden, bei der es allgemein formuliert um die aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Alltag geht.

Demokratie und Mitbestimmung

Eine in einer demokratischen Gesellschaft besonders bedeutsame Form der Partizipation ist die Mitbestimmung. Diese geht vom «Ideal» aus, dass alle von einer Entscheidung betroffenen Personen in diese einbezogen werden und mitentscheiden können. Wie dies konkret erfolgt, hängt von der jeweiligen Fragestellung ab. Bezüglich politischer Entscheidungen, die überdurchschnittlich oft die Gesamtbevölkerung betreffen, gibt es aber klare Regelungen. Bestimmend ist das aktive Stimm- und Wahlrecht. Und dieses bleibt in der Stadt Zürich aufgrund übergeordneter Regelungen denjenigen vorbehalten, die mündig sind und die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzen.

Daraus ergibt sich, dass ein bedeutender Anteil der Zürcher Wohnbevölkerung von wichtigen Ämtern und Funktionen ausgeschlossen bleibt und die kommunale Politik nicht mitbestimmen kann. Aufgrund des in einzelnen Quartieren relativ hohen Ausländeranteils könnte man gar von einem Demokratiedefizit sprechen. Umso bedeutsamer ist deshalb der Einbezug der ausländischen Bevölkerung in Entscheidungen und Prozesse, an denen sie teilhaben können. Entsprechende Möglichkeiten gibt es in der Verwaltung, in der Arbeitswelt, in Vereinen, in Genossenschaften, in Trägerschaften, in Beiräten, etc. Doch sie werden erst ungenügend angeboten, und sie werden auch erst ungenügend wahrgenommen. Teilweise fehlt es am Willen der Institutionen, teilweise an der Vorgehensweise und nicht selten auch am Interesse und an den Kompetenzen der zur Mitwirkung Eingeladenen.

Insbesondere nur gering gebildete und/oder nur wenig Deutsch sprechende Personen tun sich oft schwer damit, sich in Diskussionen und Prozesse einzubringen. Sie sind damit überfordert oder denken zumindest, dass sie es wären. Allzu oft wissen Betroffene gar nicht, dass ihre Stimme wichtig und gefragt ist und dass ihre aktive Beteiligung erwünscht wäre. Integrationsarbeit bedeutet denn auch, Migrantinnen und Migranten über Mitwirkungsmöglichkeiten zu informieren und sie dazu zu befähigen, diese wahrzunehmen. Dies kann in unterschiedlicher Form erfolgen und wird in der Stadt Zürich auch vielseitig umgesetzt: in Kursen, in der soziokulturellen Arbeit, in den Schulen, etc. Aber nicht alle Bemühungen verlaufen erfolgreich, und viele Möglichkeiten wurden noch gar nicht versucht.

Der Ausländerbeirat

Um der politisch nicht gleichgestellten ausländischen Wohnbevölkerung der Stadt Zürich eine Stimme zu geben und ihr zu ermöglichen, sich aktiver und einflussreicher als bisher mit einzubringen, wählte der Stadtrat 2005 erstmals einen Ausländerbeirat. Die vorerst auf drei Jahre beschränkte Pilotphase wurde später auf der Basis einer externen Evaluation bis Ende 2010 verlängert.

Die Mitgliedschaft dieser dem Stadtpräsidium zugeordneten beratenden Kommission bedingt neben einem Wohnsitz in der Stadt Zürich gute Deutschkenntnisse, eine vorhandene Vernetzung in der ausländischen Bevölkerung, gesellschaftliches Engagement und – schweizweit einmalig und in Abgrenzung zu früheren Gremien – den Nicht-Besitz der schweizerischen Staatsbürgerschaft. Der Ausländerbeirat, der gegenüber dem Stadtrat ein Antragsrecht besitzt, umfasst maximal 25 Mitglieder. Die Wahl erfolgt nach einer offenen Ausschreibung auf der Basis eines gemeinsamen Vorschlags der Integrationsförderung und des Präsidiums. Berücksichtigt werden dabei neben den bereits erwähnten Kriterien insbesondere auch eine bezüglich Herkunftsland und Geschlecht möglichst ausgewogene und repräsentative Zusammensetzung.

In Anbetracht der äusserst heterogenen Zusammensetzung und der nur vier- bis fünfmal jährlich stattfindenden Plenarsitzungen, verläuft das Pilotprojekt Ausländerbeirat bisher sehr erfolgreich. So konnte die Stadt Zürich beispielsweise zum Beitritt in die Europäische Städtekoalition gegen Rassismus [vgl. K 5.4] motiviert werden. Auch wurden in verschiedenen Zusammenhängen – z. B. bei der Erarbeitung der integrationspolitischen Schwerpunkte für die laufende Legislatur – inhaltliche Stellungnahmen des Ausländerbeirats berücksichtigt.

Die verschiedenen Arbeitsgruppen des Beirats treffen sich regelmässig mit Mitarbeitenden der Verwaltung oder mit Fachexperten, um inhaltliche Themen zu vertiefen, Anliegen zu deponieren oder Anregungen einzubringen. Der Ausländerbeirat realisiert jedoch auch eigene Projekte, wie aktuell eines zu Gunsten eines vergrösserten Lehrstellenangebots in durch Migrantinnen oder Migranten geführten Betrieben. Zudem wird in Form von Podiumsdiskussionen oder Medienmitteilungen Öffentlichkeitsarbeit geleistet.

Einbürgerungen

Seit der Jahrtausendwende werden in der Stadt Zürich durchschnittlich zwei- bis dreitausend Ausländerinnen und Ausländer pro Jahr eingebürgert. Dies sind mehr als in früheren Jahren und in absoluten Zahlen auch deutlich mehr als in anderen Gemeinden. Doch die Einbürgerungsquote ist in der Schweiz generell relativ tief, zumindest im europäischen Vergleich. Sie liegt mit etwa zweieinhalb bis drei Prozent höher als in Deutschland oder Italien, aber tiefer als beispielsweise in Österreich, Frankreich und Holland (je über 4 Prozent) oder in Belgien, Norwegen und Schweden (je über 7 Prozent).



Ein wichtiger Grund für diese Unterschiede ist das schweizerische Bürgerrechtsverständnis, welches einerseits die Einbürgerung tendenziell als Abschluss des Integrationsprozesses sieht und andererseits innerhalb eines relativ komplexen und lange dauernden Verfahrens die gleichzeitige Aufnahme in das nationale, kantonale und kommunale Bürgerrecht vorsieht. Dieses ist denn auch häufig Gegenstand politischer Vorstösse und Anfragen. Für die Stadt Zürich diesbezüglich von besonderer Bedeutung sind die 2007 durch das Stimmvolk beschlossene Übertragung der Zuständigkeit für alle Einbürgerungsgesuche an den Stadtrat sowie die laufende kantonale Bürgerrechtsrevision.

Ein Einbürgerungsgesuch können ausländische StaatsbürgerInnen dann einreichen, wenn sie entweder seit zwölf Jahren in der Schweiz wohnen (ordentliche Einbürgerung) oder Ehepartner bzw. Kind einer Schweizerin bzw. eines Schweizers sind (erleichterte Einbürgerung). Sie dürfen nicht straffällig geworden sein, keine Sozialhilfe beziehen und müssen in der Stadt Zürich im Falle einer ordentlichen Einbürgerung in einem Gespräch Deutschkenntnisse und staatsbürgerliches Wissen nachweisen – ein Verfahren, dass sich aus Sicht des Stadtrats bewährt hat und nicht (wie auf kantonaler Ebene vorgesehen) durch schriftliche Tests ersetzt werden sollte, die Bildungsungeübte benachteiligen.

Von den in der Stadt Zürich eingebürgerten Ausländerinnen und Ausländern sind etwa ein Drittel bereits in der Schweiz geboren. Und sie waren relativ häufig BürgerInnen eines Landes des Balkans, von Sri Lanka oder der Türkei. Statistisch bei den Einbürgerungen deutlich untervertreten sind Staatsangehörige aus Ländern der Europäischen Union. Die Motivation zu einer Einbürgerung ist denn auch vielfach nicht der Erhalt politischer Rechte, sondern insbesondere Aufenthaltssicherheit und Reisefreiheit. Doch letztlich sind die Gründe, weshalb viele Ausländerinnen und Ausländer, welche alle Bedingungen erfüllen würden und die ihre alte Staatsbürgerschaft beibehalten könnten, sich nicht einbürgern lassen möchten, vielfältig und nicht genau bekannt.

5.3 Gewalt und Delinquenz

In Diskussionen rund um die Anwesenheit von Migrantinnen und Migranten fällt teilweise der Begriff «Ausländerkriminalität». Dieser ist jedoch unscharf und in verschiedener Hinsicht problematisch. Er schafft sprachlich eine kausale Verbindung, obwohl die grosse Mehrheit der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer nicht «kriminell» ist und obwohl kein direkter Zusammenhang zwischen Integration und Straffälligkeit besteht: Ein entsprechendes Beispiel dazu sind die als GastarbeiterInnen Zugewanderten, die nur ungenügend Deutsch sprechen, aber nur selten polizeilich auffallen.

Unbestritten ist aber, dass in den verschiedenen Statistiken, die Delikte und/oder Gewalttaten erfassen, (männliche) Ausländer überdurchschnittlich oft vertreten sind. Doch zumindest in Fachkreisen ebenso unbestritten ist, dass dies durch die Herkunft bzw. Staatszugehörigkeit nicht ausreichend erklärt werden kann. Andere Indikatoren wie das Alter, das Geschlecht, der familiäre Hintergrund, das Bildungsniveau, das Einkommen, der Konsum von Alkohol oder anderen Suchtmitteln sowie die soziale Einbettung sind mindestens so bedeutsam. Diese Risikofaktoren «überschneiden» sich jedoch jedoch relativ oft mit der Frage der Herkunft.

Jugendgewalt

Insgesamt sind vor allem jüngere Männer aus bildungsfernen Schichten mit Migrationshintergrund, die bezüglich Familie, Schule, Arbeit und Drogenkonsum in problematischen Verhältnissen leben, überdurchschnittlich gefährdet, delinquent zu werden und Gewalt anzuwenden. Sie verüben ihre oft relativ spontan ablaufenden Taten (meist Sachbeschädigungen, Raub- und Gewaltdelikte sowie Vermögensdelikte) in der Regel in kleineren Gruppen und begründen diese mit Langeweile, Provokationen und die Suche nach dem Kick. Tatorte sind in der Regel öffentlich zugängliche Räume, an denen auch andere Jugendliche anzutreffen sind.

Eine Mehrheit der Delikte wird von relativ wenigen Intensiv- oder Mehrfachtätern begangen. Diese bleiben vielfach über längere Zeit polizeilich auffällig und gehören nicht zur grossen Mehrheit von Jugendtätern, die – aus welchen Gründen auch immer – nach einigen Jahren mit kriminellen Aktivitäten wieder aufhört. Ob im Vergleich zu früher heute mehr Taten durch mehr Täter geschehen, ist umstritten. Mehrheitlich unbestritten ist jedoch, dass in den letzten Jahren vermehrt Gewaltstraftaten mit einer sehr grossen Brutalität verübt wurden. All diese (nationalen) Tendenzen zeigen sich auch in der Stadt Zürich. Und dies aufgrund des grossen Einzugsgebiets in einem oft überdurchschnittlichen Ausmass und meist fokussiert auf stark genutzte Räume wie die Bahnhöfe, die Ausgehviertel Zürich-West, Niederdorf und Langstrasse oder das Seebecken.

Der Stadtrat misst dem Problem Jugendgewalt im öffentlichen Raum die nötige Bedeutung zu. Er toleriert Gewalt nicht und erachtet es als entscheidend, dass die Bevölkerung sich jederzeit

und überall sicher fühlt und dass Verhaltensgrenzen und Regeln klar kommuniziert und durchgesetzt werden. Im Rahmen der laufenden Legislaturschwerpunkte formulierte er konkrete Ziele und Massnahmen, deren Umsetzung durch eine interdepartementale Task Force geplant und koordiniert wird [vgl. K 4.3]. Dabei kann sowohl auf bereits seit einiger Zeit realisierte Aktivitäten als auch auf eine bestehende gute Vernetzung der Bereiche Schule, Soziales und Polizei zurückgegriffen werden.

Die Massnahmen zielen unter anderem darauf hin, gewalttätige Konflikte durch frühzeitige Interventionen zu verhindern, den respektvollen Umgang sowie Konfliktlösungen ohne Gewalt von der ganzen Gesellschaft einzufordern, die erhöhte Gewaltbereitschaft durch Alkoholmissbrauch zu reduzieren und die Opfer von Gewalterfahrungen zu unterstützen und zu betreuen. Zudem geht es darum, auf Regelverletzungen durch unmittelbare Reaktionen klar und nachvollziehbar zu reagieren sowie mit Eltern, Nachbargemeinden, dem Kanton und dem Bund zweckmässig zusammenzuarbeiten.

Prävention, Konfliktbewältigung und Repression

Gewalt kann in den verschiedensten Lebensbereichen auftreten. Die wichtigsten sind Schule/Ausbildung, die Familie und die Freizeit. Um sie zu verhindern bzw. in einem erheblichen Ausmass zu vermindern, setzt die Stadt Zürich einerseits auf die drei «Säulen» Prävention, Konfliktbewältigung und Repression und andererseits auf ein problemorientiertes Vorgehen. Damit ist beispielsweise gemeint, dass der überdurchschnittliche Anteil an Tätern mit Migrationshintergrund in der Regel nicht zur Realisation von «ethnospezifischen» Massnahmen führt. Es wird nicht die Migration in den Vordergrund gestellt, sondern der konkrete Sachverhalt bzw. das Problemverhalten.

Ein wesentlicher Anteil der repressiven Arbeit wird durch die Polizei und die Justiz geleistet. Sie sind für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung sowie für die Einhaltung der Gesetze zuständig. Dazu wird zwar auch viel Prävention geleistet, doch polizeiliche Präsenz, Personenkontrollen und Strafverfolgung sind entscheidende Elemente, um die geltenden Grenzen spürbar zu machen und Täter aus der Anonymität zu holen.

Das Setzen von klaren Grenzen sowie die Ahndung derer Überschreitungen ist jedoch nicht nur eine polizeiliche Aufgabe, sondern Teil der gesellschaftlichen Gesamtverantwortung. Sie betrifft Eltern und Verwandte. Sie betrifft Schulen, Vereine und Verwaltung. Sie betrifft alle. Die Massnahmen der Stadt Zürich gegen Jugendgewalt sehen deshalb verschiedene Projekte vor, die dabei unterstützend wirken können. Beispiele dazu sind ein einfacheres Anzeigeverhalten, die Kontaktaufnahme mit Eltern von sich oder andere gefährdenden Jugendlichen oder jungen Erwachsenen sowie die Zusammenarbeit mit Vereinen und Jugendorganisationen.

Beim Einbezug von in Schulen oder Vereinen tätigen Bezugspersonen geht es unter anderem darum, diesen auch alternative Möglichkeiten der Konfliktbewältigung aufzuzeigen. Dabei geht es um die Fähigkeit, heikle Situationen zu erkennen und bei



Bedarf durch eine gezielte Intervention und Vermittlung zu entschärfen. Das Eingreifen bei Gewalt durch Dritte ist nötig, erfordert jedoch sowohl Mut als auch Vorsicht – und es beinhaltet jenachdem den Beizug der Polizei. Um die Sicherheit im öffentlichen Raum zu erhöhen, hat die Stadt Zürich den Auftrag von «sip züri» [vgl. K 4.3] ausgeweitet. Ergänzend zu ihren Kontakten mit Drogenabhängigen und sozial marginalisierten Personen intervenieren die Patrouillen gezielt gegen Jugendgewalt und erhöhten Alkoholkonsum.

Mit der Fachstelle für Gewaltprävention des Schul- und Sportdepartements verfügt die Stadt Zürich über ein Kompetenzzentrum für Fragen der Intervention, der Kooperation und der Prävention. Sie ist in erster Linie Anlaufstelle für Krisensituationen im Zusammenhang mit Gewalt an Schulen, realisiert aber auch die Schülerschaft einbeziehende Projekte oder auf die Stärkung der Sozialkompetenzen abzielende Programme. In diesem Zusammenhang leitete die Fachstelle beispielsweise die Interventionsprogramme des Zürcher Interventions- und Präventionsprojekts an Schulen, welches 2004 bis 2006 umgesetzt und durch die Universität Zürich wissenschaftlich begleitet wurde.

Prävention ist jedoch nicht nur hinsichtlich Delinquenz und Gewalt bedeutsam, sondern auch in anderen gesellschaftlichen Themen wie Gesundheit, Sucht, Integration, etc. Dabei zeigt es sich, dass diese sehr eng miteinander verbunden sind und sich Interventionen in einem Bereich auch auf andere auswirken. Die gute Vernetzung und Koordination ist ein Erfolgsfaktor.

5.4 Rassismus und Diskriminierung

Der «klassische» Rassismus beruht auf der widerlegten Annahme, Menschen liessen sich genetisch in Rassen mit jeweils unterschiedlichen sozialen Eigenschaften unterteilen. Neuere Formen des Rassismus argumentieren nicht mehr mit falscher Biologie. Sie unterteilen und bewerten Menschen aufgrund bestimmter kultureller Merkmale oder aufgrund einer religiösen, ethnischen oder nationalen Zugehörigkeit. Beide Formen von Rassismus haben gemein, dass sie Menschen nicht als Individuen betrachten, sondern ihnen aufgrund bestimmter Zugehörigkeit kollektive – als unveränderbar behauptete – Eigenschaften zuschreiben.

Im Gegensatz zur Ideologie des Rassismus sind Fremdenfeindlichkeit und Rassendiskriminierung ein Verhalten. Dieses kann sich gegen Einzelpersonen oder gegen Gruppen richten und zeigt sich in Beleidigungen, Benachteiligungen und Ausgrenzungen oder in ungleicher Behandlung. Dabei ist es für das Vorliegen von Diskriminierung nicht relevant, aus welcher Geisteshaltung heraus diskriminiert wird: Allein das Resultat – die Vorenthaltung von Rechten oder die Herabwürdigung aufgrund einer Zugehörigkeit – ist entscheidend. Die meisten Fälle rassistischer Diskriminierung sind denn auch nicht ideologisch begründet, sondern Ausdruck von Unwissen, diffusen Ängsten und Vorurteilen.

Die Situation in der Stadt Zürich

Die Stadt Zürich verurteilt Rassismus und Rassendiskriminierung gleichermassen und verfolgt eine Politik, die ausgrenzender und diskriminierender Ungleichbehandlung entgegentritt. Sie schuf bereits 1971 die erste parlamentarische Ombudsstelle der Schweiz, welche unter anderem die Möglichkeit bietet, sich über eine als ungerecht oder diskriminierend wahrgenommene Behandlung durch die städtische Verwaltung zu beschweren. Der Stadtrat bekräftigte im November 2007 mit dem durch den Ausländerbeirat angeregten Beitritt zur Europäischen Städte-Koalition gegen Rassismus und Diskriminierung seine Haltung und seinen Willen, weiterhin einen aktiven Beitrag gegen fremdenfeindliches und diskriminierendes Verhalten zu leisten. Die in diesem Zusammenhang eingesetzte interdepartementale Arbeitsgruppe veröffentlichte im Sommer 2009 ihren ersten Bericht.

In der Stadt Zürich besteht kein Rassismus-Problem. Die Einstellung der Stadtzürcher Bevölkerung ist weltoffen und tolerant. Über achtzig Prozent beurteilten in einer Bevölkerungsbefragung das Zusammenleben von Menschen verschiedener Kulturen in der Stadt als positiv. Und in den vorhandenen Chronologien und Statistiken sind die Zahlen zu rassistisch motivierten Vorfällen tendenziell rückläufig und bewegten sich in den letzten Jahren mit vier bis sechs strafrechtlich relevanten Fällen auf relativ tiefem Niveau.

Dennoch bleibt Rassendiskriminierung für die Stadt Zürich eine Herausforderung. Denn einerseits wird diskriminierendes Verhalten insbesondere im privatrechtlichen Bereich wahrgenommen und betrifft die Stadt in ihrer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung, menschenrechtliche und verfassungsmässige Grundwerte

zu befördern. Und andererseits kann diskriminierendes Verhalten aus Unwissen oder Unachtsamkeit auch in der täglichen Verwaltungsarbeit vorkommen. Dieses weitmöglichst zu vermeiden ist eine Daueraufgabe und bedingt in den einzelnen Departementen, Dienstabteilungen und Einrichtungen eine laufende und aktive Auseinandersetzung mit der Thematik.

In der Stadt Zürich besteht ein verhältnismässig grosses Angebot an privaten Anlaufstellen, an die sich potenzielle Opfer von Rassendiskriminierung wenden können. Drei dieser Stellen (das Kompetenzzentrum für interkulturelle Konflikte TikK, das von der AOZ geführte Konfliktophon sowie der auf ehrenamtlicher Tätigkeit beruhende Verein «sos rassismus deutschschweiz») sind auf Diskriminierungsfragen spezialisiert und/oder können in interkulturellen Konflikten vermitteln. Allerdings ist der Zugang zu diesen erst teilweise gut koordinierten Leistungen noch zu wenig bekannt und durch nicht gesicherte Finanzierungen manchmal erschwert.

Wahrgenommene Rassendiskriminierung

Die mit der Erarbeitung des ersten Rassismusberichts der Stadt Zürich beauftragte interdepartementale Arbeitsgruppe führte im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten sowohl eine Umfrage in der Verwaltung als auch ein Arbeitstreffen mit Organisationen der Zivilgesellschaft durch. Dabei zeigte es sich, dass Rassendiskriminierung insbesondere in den Bereichen Wohnen, Arbeit (inkl. Lehrstellenmarkt), Gewaltwahrnehmung und Polizei verortet und dass Optimierungspotenziale in der Datenerhebung sowie in der koordinierenden Zusammenarbeit gesehen werden.

Der Zürcher Wohnungsmarkt ist nicht frei von Diskriminierungseffekten. Die Diskriminierung im Wohnbereich nimmt aus subjektiver Sicht einen zentralen Stellenwert ein und wird durch das knappe Angebot sowie den bei Migrantinnen und Migranten teilweise erschwerten Zugang zu bei der Wohnungssuche bedeutsamen sozialen Netzwerken tendenziell verstärkt. Ursache dieser in allen im Rahmen einer europäischen Studie untersuchten Städten nachgewiesenen Diskriminierungseffekte sind meist Vorbehalte bei Liegenschaftsverwaltungen und Hauswartungen gegenüber einzelnen Bevölkerungsgruppen bzw. durch die Verwaltungen vermutete Vorbehalte in der bestehenden Mieterschaft.

Die zwar meist nur vereinzelt, aber regelmässig gemeldeten Fälle von Diskriminierungserfahrungen am Arbeitsplatz können in ihrem Ausmass nur schwer eingeschätzt werden. Demgegenüber ist nachgewiesen, dass der höhere Anteil von Jugendlichen ausländischer Herkunft ohne Lehrstelle bei Schulabschluss sich nicht allein mit geringeren Schul- und Sprachleistungen erklären lässt. Der erschwerte Berufseintritt geht auch auf Benachteiligungen (z. B. aufgrund des Namens) in den Selektionsverfahren der Lehrbetriebe zurück. Diese wiederum beruhen gemäss Studien auf öffentlichen und betrieblichen Meinungen über die Betroffenen.

In der Stadt Zürich ist keine Häufung oder Zunahme rechtsextremer oder rassistisch motivierter Gewalt erkennbar. Ethnische oder kulturelle Differenzen werden aber vermehrt als Ursache von Konflikten dargestellt. Fachpersonen sehen allerdings weniger eine



tatsächliche Zunahme ethnisierte Konflikte als vielmehr eine durch die mediale Thematisierung geprägte Überbetonung, die auf die Realität zurückwirkt. Der (erklärende und beurteilende) Rückgriff auf Vorurteile und Zuschreibungen hat Einfluss auf die Art und Weise, wie Konflikte ausgetragen und wahrgenommen werden. Dies erfordert bei Interventions- und Präventionsaktivitäten eine sachliche und situationsgerechte Herangehensweise sowie interkulturelle Kompetenz. Ethnisierungen sind stets nur ein Aspekt einer Konfliktsituation.

Generell stellt die Stadtzürcher Bevölkerung der Stadtpolizei ein gutes Zeugnis aus. Gemäss Bevölkerungsbefragung 2007 sind achtzig Prozent der Befragten mit der Stadtpolizei zufrieden bis sehr zufrieden. Ausländerinnen und Ausländer sowie Personen mit Migrationshintergrund weichen von diesen Werten nicht markant ab. Dennoch beklagen Organisationen der Zivilgesellschaft sowie Einzelpersonen regelmässig unwürdiges und diskriminierendes Verhalten der Polizei. Die Stadtpolizei ihrerseits sieht sich vermehrt undifferenzierten und auch ungerechtfertigten Rassismuskorwürfen ausgesetzt. Sie ist sich jedoch der Sensibilität des Themas bewusst und hat beispielsweise die Themen Menschenrechte und Interkulturalität in der Aus- und Weiterbildung verstärkt.

Die auf einzelne Themen fokussierenden Einschätzungen der Arbeitsgruppe schliessen Rassismus und Diskriminierung in weiteren Bereichen nicht aus. Sie werden von anderen Expertinnen und Experten weitgehend geteilt und dürften in ihrer Tendenz nicht nur für die Stadt Zürich gültig sein. Im Bericht an den Stadtrat werden sie ausgeführt, erläutert, diskutiert und – wo dies als zweckmässig erachtet wurde – mit Empfehlungen für das städtische Handeln kommentiert.

5.5 Flüchtlinge und Asylsuchende

Migration war und ist Teil der globalen Gesellschaft. Sie findet aus privaten oder beruflichen Gründen statt, ist aber auch eine Konsequenz des grossen Wohlstandsgefälles zwischen reichen und armen Regionen. Und sie ist eine Folge von Kriegen, Katastrophen, Hungersnöten und politischer Verfolgung. Weltweit sind zur Zeit mehrere Millionen Menschen auf der Flucht. Davon hält sich nur ein kleiner Teil in Europa auf, wo die meisten Länder ähnlich wie die Schweiz individuell Verfolgten und Gefährdeten Schutz anbieten. In der Schweiz stellten im Jahre 2008 rund 16 000 Personen ein Asylgesuch. Das waren deutlich mehr als in den Vorjahren und sehr viel weniger als beispielsweise im Jahr 1999, als fast 47 000 Asylgesuche eingereicht wurden.

In der Stadt Zürich wohnen knapp 5000 Personen, die dem Asylbereich zuzurechnen sind. Sie machen etwa vier Prozent der ausländischen bzw. ungefähr eineinhalb Prozent der gesamten Wohnbevölkerung aus. Gut die Hälfte von ihnen sind anerkannte Flüchtlinge, und ca. 1600 gelten mit dem Status F als vorläufig aufgenommen. Weitere rund 700 Personen stehen in einem Asyl- oder in einem Rekursverfahren und ungefähr 200 leben nach einem rechtskräftigen Negativ- oder Nichteintretensentscheid von staatlicher Nothilfe. Keine gesicherten Daten gibt es zu denjenigen, die aus den Statistiken «verschwinden» und entweder unerfasst ausreisen oder untertauchen [vgl. K 5.6].

Unterschiedliche Voraussetzungen

Nach der Erstbefragung durch den Bund werden Asylsuchende den Kantonen zugewiesen, wo sie (im Kanton Zürich) in Durchgangszentren untergebracht und betreut werden. Sofern nicht aufgrund eines ablehnenden Asylentscheids eine Ausreise angeordnet wird, werden die Betroffenen nach einigen Monaten einer Gemeinde zugewiesen. Aktuell sind die Gemeinden verpflichtet, einen Anteil von 0,5 Prozent der Wohnbevölkerung aufzunehmen, was für die Stadt Zürich einem (zur Zeit nicht ganz erfüllten) Soll von 1800 Personen entspricht. In dieses Aufnahmekontingent eingerechnet werden ganz oder teilweise sozialhilfeabhängige Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene sowie Personen in kantonalen Unterkünften. In der Stadt Zürich sind dies das Durchgangszentrum Regensbergstrasse (100 Plätze) und das Nothilfezentrum Juch (90 Plätze) in Altstetten.

Die Fachorganisation AOZ ist im Auftrag der Stadt Zürich für die kommunale Sozialhilfe im Asylbereich zuständig. Diese umfasst neben der wirtschaftlichen Unterstützung und der Unterbringung auch Beratung und Integrationsförderung. Allerdings werden die damit verbundenen Zielsetzungen – insbesondere die wirtschaftliche Selbständigkeit – nur teilweise erreicht, was unter anderem durch die unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen sowie die kurze Aufenthaltsdauer erklärt werden kann.

- Mehrheitlich gut integriert und im Vergleich mit der übrigen ausländischen Bevölkerung in einem ähnlichen Ausmass erwerbstätig sind die etwa vier Fünftel der **anerkannten Flüchtlinge**,

die eine Niederlassungsbewilligung haben. Demgegenüber weit weniger gut integriert sind die rund 400 anerkannten Flüchtlinge mit einer jährlich zu erneuernden Aufenthaltsbewilligung. Die meisten von ihnen sind weniger als fünf Jahre in der Schweiz, werden von der Sozialhilfe unterstützt und sind teilweise – beispielsweise aufgrund einer Traumatisierung – noch auf spezialisierte Betreuungsangebote angewiesen.

- Personen, deren Asylgesuch abgelehnt wurde, können dann in der Schweiz bleiben, wenn ihnen die Rückkehr in das Herkunftsland aufgrund anerkannter Gründe nicht zumutbar ist. Gut die Hälfte der in der Stadt Zürich lebenden **vorläufig Aufgenommenen** ist seit über sieben Jahren hier, meist gemeinsam mit ihren Familien. Nachdem ihre finanzielle Selbständigkeit durch das geltende Recht lange Zeit bewusst behindert wurde, fand 2006 ein eigentlicher Paradigmenwechsel statt. So wurde einerseits der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert und andererseits wird die soziale und berufliche Integration durch den Bund mit einer einmaligen (den Kantonen überwiesenen) Pauschale von 6000 Franken pro Person finanziell unterstützt. Trotzdem sind vorläufig Aufgenommene heute noch überdurchschnittlich oft ganz oder teilweise auf Sozialhilfe angewiesen, wobei sich die entsprechenden Ansätze an den Asylpauschalen orientieren und rund ein Drittel unter denjenigen der regulären Sozialhilfe liegen.
- Diejenigen Personen, deren Asyl- oder Rekursverfahren noch nicht rechtskräftig entschieden wurde, dürfen im Kanton grundsätzlich nach sechs Monaten (und seit April 2009 nach einer aufgrund der Wirtschaftslage verlängerten Wartezeit von zwei Jahren) eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Allerdings ist diese auf so genannte Mangelbranchen eingeschränkt. Die in der Stadt Zürich wohnenden **Asylsuchenden** können sich – insbesondere als Einzelpersonen – ihren Lebensunterhalt mehrheitlich selber verdienen. Sie leben jedoch im Spannungsfeld zwischen einer längerfristigen Integration und der drohenden Ausweisung.

Betreuung und Arbeitsintegration

Die Stadt Zürich engagiert sich asylpolitisch seit vielen Jahren, da sie aufgrund ihrer Bevölkerungszahl und ihrer Zentrumsfunktion überdurchschnittlich davon betroffen ist, wie eigenständig und wie gut integriert Asylsuchende und Flüchtlinge leben. Die früher dem Sozialdepartement zugehörige AOZ ist eine der grossen im Asylbereich tätigen Institutionen der Schweiz. Sie entwickelt seit den 90er Jahren Angebote, die die Gesundheit, die Arbeitsfähigkeit und die soziale Integration der Geflüchteten erhalten und verbessern.

Im Jahre 2003 wies der Zürcher Stadtrat in einem stark beachteten Asylmanifest auf verschiedene soziale Problemstellungen hin und forderte konstruktive Lösungen für den Asylbereich. Mit konkreten Empfehlungen machte er darauf aufmerksam, dass allen unterstützten Personen Arbeitseinsätze und Tagesstrukturen zu gewähren ist. Eines der damals formulierten – und auch heute noch geltenden – Leitprinzipien betraf den Grundsatz, dass auch



die Sozialhilfe für Asylsuchende nur subsidiär erfolgen sollte und dass von Asylsuchenden im Rahmen von gemeinnütziger Arbeit nach Möglichkeit eine (angemessene und zumutbare) Gegenleistung für erhaltene Hilfestellungen einzufordern sei.

Im Auftrag der Stadt Zürich schuf die AOZ gemeinnützige Einsatzplätze in der Stadtverwaltung. Von diesen konnten 2008 etwa 250 Programmteilnehmende profitieren. Generell liegt die Bedeutung von Bildungs-, Beschäftigungs- und Integrationsprogrammen für Asylsuchende und Flüchtlinge nicht zuletzt darin, die Kompetenzen der Teilnehmenden zu erhalten, zu stärken und zu erweitern. Denn wer allzu lange ohne sinnvolle Tagesstrukturen ist, hat später bedeutend mehr Mühe, sich hier oder im Herkunftsland einzugliedern und finanziell unabhängig zu leben.

5.6 Sans-Papiers

Gemäss Schätzungen leben in der Stadt Zürich rund 10000 Personen ohne einen geregelten Aufenthalt. Sie sind sogenannte Sans-Papiers, oft bereits mehrere Jahre hier und in ihrer überwiegenden Mehrheit arbeitstätig. Vielfach kamen sie, weil eine Nachfrage nach billigen und flexiblen Schwarzarbeitskräften vorhanden ist und ihnen über persönliche Netzwerke eine entsprechende Tätigkeit vermittelt wurde. Und teilweise ergab sich die Irregularität ihres Aufenthalts dadurch, dass sie nach dem Verlust eines zuvor bewilligten Aufenthalts (Verwandtschaftsbesuche, Studium, Heirat, Asylgesuch, befristete Arbeitsgenehmigung, etc.) nicht ausreisen. Fast alle Sans-Papiers stammen aus Ländern, die nicht dem EU/EFTA-Raum angehören und aus denen eine reguläre Arbeitsmigration in die Schweiz für nicht hochqualifizierte Expertinnen und Experten praktisch unmöglich ist.

Schattenwirtschaft und Abschottung

Sans-Papiers im erwerbsfähigen Alter sind auf dem Arbeitsmarkt überdurchschnittlich gut «integriert». Schätzungen gehen von einer Erwerbstätigenquote von um die 95 Prozent aus. Tätig sind sie insbesondere in privaten Haushalten (Putz-, Pflege- und Kinderbetreuungsdienste), im Bau-, Hotel- und Gastgewerbe sowie im Sexgewerbe. Speziell der sogenannte Care-Bereich (Dienstleistungen, die individuelle menschliche Zuwendung erfordern) hat eine wachsende Bedeutung. Insgesamt leben in Zürich vermutlich deutlich mehr Frauen als Männer ohne einen geregelten Aufenthalt.

Die Arbeitsbedingungen in der Schattenwirtschaft sind prekär. Obwohl es theoretisch möglich wäre, ist kaum ein Arbeitsverhältnis mit einem schriftlichen Vertrag geregelt, der Arbeitszeiten, Lohn und weitere Rechte und Pflichten festlegt. Dies führt dazu, dass teilweise «auf Abruf» gearbeitet werden muss, dass nicht selten die geleisteten Stunden weit über das übliche Ausmass hinausgehen und dass es Betroffenen kaum möglich ist, sich gegen Schikanen, Belästigungen oder nicht bezahlte Löhne ausreichend zu wehren. Demgegenüber gibt es heute vermehrt Arbeitgebende, welche die für sie tätigen Sans-Papiers bei den Sozialversicherungen anmelden.

Der irreguläre Aufenthalt bestimmt sämtliche Lebensbereiche der Betroffenen. Das zentrale Moment dabei ist die Angst. Die Angst vor Denuzierung, Aufdeckung und Ausschaffung und damit letztlich die Angst vor dem Verlust der Existenzgrundlage. Dabei geht es vielfach nicht nur um die eigene Existenz, sondern insbesondere um die finanzielle Unterstützung von Familienangehörigen im Ausland. Sans-Papiers verhalten sich deshalb sehr unauffällig und werden kaum beachtet. Sie verzichten oft auf soziale Kontakte und meiden teilweise auch eigene Landsleute.

Gesundheit und Bildung

In der Schweiz haben Sans-Papiers das Recht und die Pflicht, eine Krankenversicherung abzuschliessen und sie können in der Stadt Zürich eine Prämienverbilligung beantragen. Trotzdem sind viele

Sans-Papiers nicht versichert, vor allem aus Kostengründen und aus Angst, dass die Registrierung ihre Anwesenheit aufdeckt. Da ihre Arbeit oft keine Krankheitsausfälle erlaubt, sind sie quasi gezwungen, immer gesund und fit zu sein. Gleichzeitig sind sie oft unter Bedingungen tätig, welche die Gesundheit belasten. Der Gesundheitsversorgung und der Prävention kommen deshalb ein hoher Stellenwert zu.

Um ihren Aufenthalt nicht zu gefährden, versuchen Sans-Papiers in der Regel, den Kontakt mit offiziellen Stellen des Gesundheitssystems zu vermeiden. Sie nehmen medizinische Hilfe nur unterdurchschnittlich in Anspruch. Der Zugang zu den Spitälern ist jedoch gewährleistet. Für die Gesundheitsversorgung in der Stadt Zürich von Bedeutung ist denn auch der von der Organisation *Médecins sans frontières* geführte Gesundheitstreffpunkt *Meditrina*. Er bietet unter anderem Beratungen an und vermittelt bei Bedarf an rund fünfzig Fachärztinnen und -ärzte.

Auch die anderen sich in der Stadt Zürich für die Rechte von Sans-Papiers einsetzenden Einrichtungen und Akteure sind zivilgesellschaftliche: die Anlaufstelle für Sans-Papiers SPAZ, die Fachstelle für Frauenmigration und Frauenhandel FIZ, die SOS-Beratung des kantonalen Schweizerischen Roten Kreuzes, die Freiplatzaktion sowie die von kirchlichen Hilfswerken getragene Zürcher Beratungsstelle für Asylsuchende ZBA. Die Stadt selbst hat neben den Stadtspitälern und der Polizeiarbeit im Rahmen des Bildungswesens Berührungspunkte zu Personen ohne geregelten Aufenthalt.

Gemäss den Vorgaben der kantonalen Bildungsdirektorenkonferenz verzichten die Schulbehörden konsequent auf Meldungen an die Migrationsämter. Denn das Recht auf Bildung eines Kindes wird höher gewichtet als dessen aufenthaltsrechtlicher Status. Vermutlich gehen in der Stadt Zürich denn auch fast alle schulpflichtigen Kinder ohne geregelten Aufenthalt in einen Kindergarten oder zur Schule. Und auch der Zugang zu vorschulischen Strukturen wie Spielgruppen oder Krippen verläuft in der Regel unproblematisch.

Doch diese Kinder leben mit der täglichen Angst, dass sie oder ihre Eltern entdeckt und ausgeschafft werden könnten, was ihre Entwicklung, ihre Beziehung zu den Eltern und ihr Verhältnis zu Freundinnen und Freunden erheblich beeinträchtigt. Besonders schwierig ist ihre Situation, wenn sie die obligatorische Schulzeit abschliessen. Denn ungeachtet der Länge ihres Aufenthalts und ihrer schulischen Leistungen ist es ihnen nicht möglich, eine Berufslehre zu machen. Diese setzt nach heutiger Praxis eine Arbeitsbewilligung voraus, welche wiederum nur auf der Basis einer gültigen Aufenthaltsbewilligung ausgestellt wird. (Ähnliches gilt auch für die Heirat, welche aufgrund neuer Bestimmungen einen geregelten Aufenthalt voraussetzt.) Jugendliche Sans-Papiers finden sich in einer Art Sackgasse und können an sich einzig auf dem Schwarzmarkt tätig werden. Sie leiden unter der fehlenden Perspektive, sich ein mit ihren Kolleginnen vergleichbares Leben aufzubauen.

5.7 Aktuelle integrationspolitische Herausforderungen

Die Fakten zeigen eindrücklich, dass sich die Bevölkerungsentwicklung in den letzten Jahren verändert hat und in einem wachsenden Ausmass durch internationale Zu- und Wegzüge geprägt wird [vgl. K 2]. Insbesondere kommen bedeutend mehr sogenannte «mobile Hochqualifizierte» in die Stadt Zürich als noch vor zehn, zwanzig Jahren. Dennoch kann die aktuelle Zuwanderung nicht darauf reduziert werden. Denn die Zuzüge weniger gut ausgebildeter Personen haben sich kaum reduziert, sie werden durch die «neue Zuwanderung» nicht ersetzt, sondern ergänzt. Integrationspolitisch bedeutet dies, dass die aktuellen Ansätze nicht aufgegeben, sondern vervollständigt und verbessert werden müssen, und dass bezüglich einer bisher kaum beachteten Zielgruppe neue Fragen zu stellen und zu beantworten sind.

Temporäre Integration

«Wir riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen.» Mit diesem einen Satz ist es dem Autor Max Frisch vor vielen Jahren gelungen, die Problematik der schweizerischen Migrations- und Integrationspolitik in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts auf den Punkt zu bringen. Es ging ihm darum, Migrantinnen und Migranten nicht auf ihre ökonomische Funktion zu reduzieren, sondern als Frauen und Männer und Kinder zu respektieren, die Bedürfnisse, Potenziale und eine offene Zukunft haben.

Daran ist zu erinnern, wenn davon ausgegangen wird, dass viele der hochqualifizierten Neuzugezogenen nur ein paar Jahre bleiben werden, um Geld für sich (und für uns) zu verdienen und um dann wieder zurück- oder weiterzugehen. Auch sie sind mehr als Arbeitskräfte. Unabhängig davon, wo sie in fünf oder zehn Jahren leben werden, sind sie heute Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich, die am gesellschaftlichen Alltag teilhaben sollten. Denn es ist besser, sich vor Ort nur befristet zu engagieren als dies gar nicht zu tun. Auch werden viele, die nur kurz zu bleiben beabsichtigen, trotzdem längerfristig bleiben und müssen dann später keine Integrationsdefizite «aufholen». Diejenigen aber, die wieder wegziehen, können die Stadt Zürich in guter Erinnerung behalten und in einem übertragenen Sinne zu Botschafterinnen und Botschaftern Zürichs werden.

Noch bestehen keine eigentlichen Konzepte für diese «temporäre» Form der Integration. Doch es ist nahe liegend, dass Fragen der arbeitsmarktlichen Integration bzw. der finanziellen Selbständigkeit nicht im Vordergrund stehen. Vielmehr wird es darum gehen, auch die gut Qualifizierten dazu zu motivieren, sich auf ihren momentanen Wohnort einzulassen und sich die Stadt Zürich nicht nur als Arbeits-, sondern als Lebensraum anzueignen. Ein von der Stadt Zürich in diesem Sinne verfolgter Ansatzpunkt besteht darin, die deutsch- und englischsprechenden Neuzuziehenden als eigenständigere Zielgruppen der Erstinformation zu berücksichtigen als bisher [vgl. Box zu K 4.7].

Das Prinzip der Gleichbehandlung

Der Blick auf die «mobilen Hochqualifizierten» führt jedoch auch dazu, wichtige Errungenschaften wie das Prinzip der Gleichbehandlung zu überprüfen. Denn die schweizerische Gesetzgebung führt – je nach Nationalität und beruflichem Hintergrund – zu gewollten aufenthaltsrechtlichen Ungleichheiten. Diese Ungleichbehandlungen in der Zulassungspolitik sind für eine Integrationspolitik, die von allen vor Ort lebenden Menschen ausgeht, aber nicht von Bedeutung oder gar integrationshemmend.

Eine Ungleichbehandlung besteht beispielsweise dann, wenn bei einer aus der Türkei zugewanderten Ehepartnerin eines Industriearbeiters (auch aufenthaltsrechtlich) darauf bestanden wird, dass sie möglichst schnell gut Deutsch lernen muss, bei der aus den USA stammenden Partnerin eines Bankdirektors jedoch nicht. Oder sie besteht dann, wenn weniger Bildungsgewohnte trotz guter mündlicher Sprachkenntnisse von einer Niederlassungsbewilligung oder dem Erwerb des Bürgerrechts ausgeschlossen bleiben, weil sie in schriftlichen Tests kaum reelle Erfolgschancen haben.

Beide Beispiele betreffen die Integrationspolitik der Stadt Zürich nur indirekt. Sie beziehen sich jedoch auf aktuell geführte politische Diskussionen, die auch für die ausländische Bevölkerung Zürichs von Bedeutung sind. Sie wirken sich sowohl auf die Aufenthaltssicherheit als auch auf die Integration aus. Deshalb weist die Stadt Zürich bei Bedarf mit politischen und/oder fachlichen Argumentationen darauf hin, wenn unerwünschte Nebeneffekte einer geplanten integrationspolitischen Massnahme höher zu gewichten sind als deren Nutzen.

Eine vergleichbare Fragestellung ergibt sich aus der teilweise unterschiedlichen Bewertung von Migrantenorganisationen [vgl. K 4.8] bzw. von AusländerInnen, die vor allem «unter sich» bleiben und kaum Kontakte zur einheimischen Bevölkerung pflegen. Dazu ist anzumerken, dass in einer Stadt wie Zürich «Parallelgesellschaften» Realität sind und es auch in Zukunft sein werden. Denn es entspricht einer gesellschaftlichen Normalität, dass Menschen sich vorwiegend mit Personen vernetzen, mit denen sie sich aufgrund gewisser Gemeinsamkeiten stärker verbunden fühlen als mit anderen und mit denen es ihnen einfacher fällt, sich sprachlich und kulturell auszutauschen.

Dies führt unweigerlich zu kleineren und grösseren Teilgesellschaften. Diese sind grundsätzlich gleichwertig und nur dann gesellschaftlich «problematisch», wenn ihre Mitglieder in einem sehr hohen Ausmass unter sich bleiben und kaum Berührungspunkte nach aussen haben. Diesbezüglich spielt es keine Rolle, ob die betroffene «Parallelgesellschaft» eher dem hochqualifizierten Milieu zuzurechnen ist oder einem sozial schwachen oder ob die gemeinsame Sprache Albanisch, Schweizerdeutsch, Russisch oder Englisch ist. In der Stadt Zürich ist dies jedoch nur eher selten der Fall. Denn einerseits sind die einzelnen Teilgesellschaften in der Regel zu klein, um sich völlig abzuschotten. Und andererseits sind viele Mitglieder einer Teilgesellschaft zugleich auch Mitglied verschiedener anderer Teilgesellschaften. Es gibt Berührungs-



punkte, Überschneidungen und Vernetzungen, und diese gilt es integrationspolitisch zu stärken.

Überschichtung und neue Abwehrreflexe

Seit dem zweiten Weltkrieg war die Zuwanderung in die Schweiz (und in die Stadt Zürich) tendenziell eine Unterschichtung. Dies ermöglichte es der ansässigen Bevölkerung, selbst aufzusteigen und dabei den Migrantinnen und Migranten mehrheitlich einen Platz am unteren Rand der Gesellschaft zuzuweisen. Dieses teilweise tief eingeschliffene Muster hat Risse bekommen. Es ist durch die auch von einer Überschichtung geprägten aktuellen Zuwanderung in Frage gestellt. Denn zumindest «psychologisch» ist es für die Aufnahmegesellschaft nicht das Gleiche, ob Integrations- und Anpassungsleistungen von denjenigen eingefordert werden, die zu eher geringen Löhnen unattraktive Arbeiten ausführen, oder von denjenigen, von deren Entscheidungen der eigene Wohlstand und die Arbeitsplätze abhängen.

Noch können die gesellschaftlichen Reaktionen auf diese Veränderungen nicht abschliessend bewertet werden. Auch in der Stadt Zürich nicht. Doch in einzelnen Medien und in Teilen der Bevölkerung mehren sich die Stimmen wieder, die die «Schuld» für gewisse Problemstellungen (wie beispielsweise die Wohnungsknappheit) bei der ausländischen Bevölkerung suchen. Und es ist diesbezüglich auffallend, dass insbesondere die Abwehrreflexe gegenüber den deutschen StaatsbürgerInnen zugenommen haben. Diese bilden aktuell die grösste ausländische Gemeinschaft in der Stadt Zürich und leisten unter anderem an den Hochschulen, im Baugewerbe, im Gastgewerbe oder den Spitälern bedeutende – und gut sichtbare – Beiträge.

Der Stadtrat weist jede Form von Abwehr, Diskriminierung oder pauschalisierenden Schuldzuweisungen gegenüber einer einzelnen Herkunftsgruppe zurück. Er setzt sich für eine aktive und weltoffene Willkommenskultur gegenüber allen legal in Zürich lebenden Menschen ein. Diesbezüglich ist der gute Einbezug der Zuziehenden aus dem deutschsprachigen Ausland in die Schweizer Gesellschaft eine Aufgabe, die sich nur teilweise mit denjenigen

vergleichen lässt, die auf andere Zielgruppen ausgerichtet sind. Einerseits erfüllen sie übliche Anforderungen bezüglich Arbeit, Bildung und Sprache problemslos oder übertreffen diese gar. Und andererseits kennen sie die wesentlichen Grundzüge der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Organisation bereits bei der Einreise. Es sind denn auch die kleinen Unterschiede, die stark beachtet und denen eine unüblich hohe Bedeutung zugeschrieben werden. Dies kann sich hemmend auf die (erwünschte) aktive Mitwirkung von deutschen Frauen und Männern in der Zürcher Zivilgesellschaft auswirken, was integrationspolitisch eine «neue» Herausforderung darstellt.

5.8 Kultur und Wissensstadt

Die Stadt Zürich ist ein Wissens- und Forschungsplatz von Bedeutung und verfügt über ein beeindruckendes kulturelles Angebot. Dieses ist Teil der Lebensqualität und ein relevanter Faktor im internationalen Standortwettbewerb. Das städtische Kulturleitbild 2008–2011 benennt Kultur denn auch als Attraktivitätsfaktor für hochqualifizierte Zuwandernde. Umgekehrt wird es ohne den aktiven Beitrag der Zuwandernden nicht möglich sein, den Wissens- und Forschungsplatz wie in den städtischen Strategien 2025 (Ziele und Handlungsfelder für die Entwicklung der Stadt Zürich) vorgesehen weiter auszubauen.

Kulturstadt Zürich

Das kulturelle Leben in der Stadt Zürich hat internationale Ausstrahlung und gewann in den letzten 25 Jahren laufend an Breite. Dazu trugen sowohl die grösseren Kulturinstitutionen als auch eine vielfältige Nischenkultur bei, welche neue Akzente setzen und vielfach etablieren konnte. Das von einer Vielzahl von Akteuren getragene und von der Stadt teilweise substanzial mitfinanzierte Kulturangebot wird von der Bevölkerung geschätzt und gut genutzt. Allerdings werden wie andernorts auch insbesondere bildungsfernere Schichten (mit oder ohne Migrationshintergrund) eher unterdurchschnittlich erreicht.

Migrantinnen und Migranten prägen seit jeher die Zürcher Kulturlandschaft im einem wesentlichen Ausmass mit. Dies gilt grundsätzlich für alle Bereiche (Kunst, Literatur, Musik, Theater, etc.) und es gilt für «klassische» Formen ebenso wie für neuere. So sind unter anderem einige der bekannteren Zürcher Musikerinnen und Musiker nicht in der Schweiz geboren, und in der Sparte Hip-Hop beispielsweise sind Migration sowie Vielsprachigkeit oft Inhalt und gelebte Realität.

Auch in der Zürcher Alltagskultur sind Migrantinnen und Migranten präsent. Denn die Zürcher Bevölkerung hat viel «Mitgebrachtes» integriert und zu einem Teil der städtischen Identität gemacht. Beispiele dafür sind das internationalisierte kulinarische Angebot oder das spürbar mediterrane Flair in den Sommermonaten. Allerdings verlief diese Entwicklung nicht immer ohne Spannungen. Denn vieles, was heute normal ist, war vorerst fremd und wurde als unschweizerisch abgelehnt. So ist es aus heutiger Sicht kaum mehr nachvollziehbar, dass das Kochen mit Olivenöl noch vor wenigen Jahrzehnten nicht nur in Kreisen der Fremdenpolizei als mögliches Anzeichen für eine ungenügende «Assimilierung» diskutiert wurde.

Wissens- und Forschungsplatz Zürich

In der Schweiz als rohstoffarmem Land kommt dem Produktionsfaktor «Wissen» grosse Bedeutung zu. Während diesbezüglich früher technologische Innovationen im Vordergrund standen, nehmen heute vermehrt wissenschaftsbasierte Technologien diese Rolle ein. Entscheidend für eine so ausgerichtete Ökonomie ist

unter anderem die Verfügbarkeit von hochqualifizierten Arbeitskräften. Und da es oft an einheimischen Spezialistinnen und Spezialisten fehlt, sind wissensintensive Branchen auf Zuwanderung angewiesen. Der Ausländeranteil in der Schweiz bei den Beschäftigten im Bereich Forschung und Entwicklung hat denn auch in den letzten Jahren deutlich stärker zugenommen als in anderen Tätigkeitsfeldern.

In der Region Zürich finden sich verschiedene private Forschungsinstitute sowie eine Reihe von namhaften internationalen Firmen mit gut dotierten Entwicklungsabteilungen. Sie beschäftigen Fachkräfte aus der ganzen Welt und sind darauf angewiesen, dass diese «gerne» nach Zürich kommen und für sich (und teilweise für ihre Familien) ein attraktives Lebensumfeld finden. Dieses wird nicht nur durch die Höhe des Lohnes bestimmt, sondern auch durch Faktoren wie zugängliche Erholungsräume, vielfältige Kultur- und Freizeitangebote, eine als sicher wahrgenommene Umgebung und eine weltoffene Bevölkerung.

Neben der ETH und der Universität sind in der Stadt Zürich auch verschiedene Fachhochschulen ansässig. Rund zehn Prozent aller aus dem Ausland in die Stadt Zürich ziehenden Ausländerinnen und Ausländer kommen denn auch zu Ausbildungszwecken. Während an der ETH insgesamt etwa ein Viertel der Studierenden keinen Schweizer Pass haben, sind es an der Universität (an der um 1900 insbesondere ausländische Medizinstudentinnen dem Frauenstudium den Weg öffneten) gut 15 Prozent und an den Fachhochschulen noch weniger. Allerdings variieren diese Anteile je nach Fachrichtung teilweise beträchtlich.

Die Ausländeranteile unterscheiden sich zudem je nach Ausbildungsstufe. So ist beispielsweise an der ETH die Mehrheit der Personen, die sich für ein Doktorat immatrikulieren, ausländischer Herkunft. Auf der Masterstufe hingegen sind es etwas weniger als ein Drittel und auf der Bachelorstufe ein Fünftel. Auch an der Universität ist der Ausländeranteil bei den Doktoranden mit einem Drittel merklich höher als auf den übrigen Stufen. Insgesamt hat sich der Anteil der an der Universität Studierenden, die vor Studienbeginn im Ausland gewohnt haben, in den letzten zehn Jahren auf heute gut 14 Prozent mehr als verdoppelt.

An den Zürcher Hochschulen sind Ausländerinnen und Ausländer vorwiegend Zugewanderte, die ihre vorgängigen Abschlüsse nicht in der Schweiz erworben haben. Sie sind sogenannte Bildungsausländer. Ihr hoher Anteil steht sowohl für die Attraktivität des Bildungsstandorts Zürich als auch für dessen Abhängigkeit von Zuwanderung. Verglichen mit ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung sind Ausländerinnen und Ausländer, die ihre Schullaufbahn in der Schweiz absolviert haben (sogenannte Bildungsinländer) in der tertiären Bildung deutlich untervertreten.

Beinahe zwei Drittel der Professorinnen und Professoren an der ETH und rund die Hälfte an der Universität sind ausländischer Nationalität. Es sind folglich in einem hohen Ausmass Ausländerinnen und Ausländer, die für die Spitzenqualität der Zürcher Hochschulen verantwortlich sind. Dies ist trotz der aktuell zunehmenden Akzentuierung kein neues Phänomen: Im Gründungsjahr der Universität 1833 sassen auf allen elf Lehrstühlen ausländische Professoren.

5.9 Spezielle Angebote für MigrantInnen

In der Stadt Zürich wohnende Migrantinnen und Migranten werden in der Bewältigung ihres Alltags bzw. ihrer Integration von verschiedener Seite her unterstützt. Viele der entsprechenden Projekte und Initiativen sind private Angebote, die durch Hilfswerke, Vereine oder engagierten Einzelpersonen getragen werden. Sie werden durch die Stadt mehrheitlich nicht mitfinanziert und in diesem Bericht zur städtischen Migrations- und Integrationspolitik in der Regel auch nicht berücksichtigt.

Denn für die Stadt Zürich sind Migrantinnen und Migranten in erster Linie Teil der Gesamtbevölkerung und dadurch Kundinnen und Kunden von städtischen Dienstleistungen. Diese werden – wie dieser Bericht aufzuzeigen versucht – stets aus einem Gesamtinteresse heraus geplant und umgesetzt. Es gibt jedoch auch städtische und/oder durch die Stadt finanziell unterstützte Leistungen, die sich explizit an besonderen Bedürfnissen der aus dem Ausland zugewanderten Bevölkerung ausrichten und die der «spezifischen Integrationsförderung» zugerechnet werden können. Ohne Berücksichtigung der Leistungen der Volksschule [vgl. K 4.2] betrifft dies

- die zur Stadtentwicklung Zürich im Präsidialdepartement gehörige Integrationsförderung. Sie bietet Kurse, Beratungen und Veranstaltungen an, leistet Grundlagenarbeiten und übernimmt koordinierende, strategische und konzeptuelle Aufgaben.
 - die zu den Sozialen Diensten des Sozialdepartements gehörige Beratungsstelle Infodona, die Migrantinnen und Migranten in verschiedenen Sprachen berät [vgl. Box in K 4.4].
 - die durch die Fachschule Viventa des Schul- und Sportdepartements realisierten Integrationskurse für junge Erwachsene (Berufsvorbereitungsjahre Sprache und Integration, Login) für Jugendliche und junge Erwachsene, die neu in die Schweiz einreisen und im Hinblick auf ihren weiteren Integrationsprozess einen speziellen Förderbedarf haben.
 - den städtischen Integrationskredit in der Höhe von 200 000 Franken pro Jahr. Er steht insbesondere für die finanzielle Unterstützung von kleineren Projekten zur Verfügung, die durch Akteure der Zivilgesellschaft realisiert werden. Die Mittelvergaben werden auf der Website der Integrationsförderung publiziert.
 - verschiedene durch das Sozialdepartement in der Höhe von insgesamt 250 000 Franken pro Jahr unterstützte Einrichtungen und Projekte: die interkulturelle Bibliothek Kanzbi, die Wohngemeinschaft für gewaltbedrohte Frauen Violetta, das Fraueninformationszentrum FIZ, der Treffpunkt für tamilische Frauen Katpakam, die interkulturelle Bibliothek MOZAIK, das von der Suchtprävention getragene Projekt FemmesTische.
- verschiedene von der Fachorganisation AÖZ im Auftrag der Stadt Zürich erbrachte Dienstleistungen in der Höhe von insgesamt ca. 450 000 Franken pro Jahr: das bei interkulturellen Konflikten unterstützende Konfliktophon [vgl. K 5.4], der 13-sprachige Veranstaltungskalender MAPS mit Hinweisen auf günstige Kultur- und Freizeitangebote, ein Internetcafé für junge Schwarze, das Projekt TransFair, in welchem Freiwillige Flüchtlinge begleiten, die Vermittlungsstelle für interkulturelles Übersetzen Medios [vgl. Box in K 4.9].
 - die städtische Sprachförderung, welche auf dem neuen Sprachförderkonzept basiert und durch das Präsidialdepartement, das Schul- und Sportdepartement und das Sozialdepartement umgesetzt wird [vgl. Box in K 4.5].



Impressum:

Herausgeberin

Stadt Zürich
Stadtentwicklung Zürich, Integrationsförderung
Bäckerstrasse 7, Postfach
8022 Zürich
Telefon 044 412 37 37
integrationsfoerderung@zuerich.ch
www.stadt-zuerich.ch/integration

Redaktion

Konzept und Text: Christof Meier
Koordination: Erika Sommer
Mitwirkung: Team Integrationsförderung
und weitere Stellen der Stadtverwaltung

Grafische Gestaltung

Sascha Török – Wirksame Gestaltung
www.sash.ch

Fotos

Dominique Meienberg
www.dominiquemeienberg.ch

Druck

Lenggenhager Druck, Zürich

Auflage

600 Exemplare

Statistische Angaben

Genauere Quellenangaben können bei der
Integrationsförderung erfragt werden.

