

November 2013

Erika Sommer, Michael Bischof, Christof Meier

Integrationspolitische Ziele der Stadt Zürich 2012 - 2014

Controlling 2013

Zusammenfassung, Würdigung und Erkenntnisse

1. Einleitung

Der Stadtrat von Zürich hat für die Jahre 2012 - 2014 integrationspolitische Ziele definiert. Sie stehen für die laufende Weiterentwicklung der städtischen Integrationsarbeit und umfassen Stossrichtungen wie Chancengleichheit, Eigenverantwortung, Willkommenskultur und das aktive Angehen von Problemstellungen und Herausforderungen.

Die konkrete Umsetzung der Ziele steht in der Verantwortung der Departemente und Dienstabteilungen. Dazu gehören sowohl Aktivitäten und Massnahmen, die den sogenannten Regelstrukturen zugeordnet werden (Angebote und Dienstleistungen, die sich an die ganze Bevölkerung richten), als auch solche, die zur spezifischen Integrationsförderung zählen (im Hinblick auf die besonderen Bedürfnisse der ausländischen Bevölkerung konzipierte Angebote).

Im Auftrag der stadträtlichen Integrationsdelegation lud die Integrationsförderung im Frühling 2013 alle Departemente zu strukturierten Standortbestimmungs- und Controllinggesprächen ein. Diese beschränkten sich auf die Umsetzung von zwei ausgewählten Zielen. Zu vier weiteren Zielen wurden Einschätzungen und Anregungen aufgenommen. Die übrigen neun Ziele waren nicht Gegenstand der Gespräche.

Mit Ausnahme des Hochbaudepartements nahmen alle Departemente der Stadt Zürich an diesen Gruppengesprächen teil. Die verwaltungsexterne Firma «socialdesign» wurde beauftragt, die Gesprächsrunden zu moderieren und auf deren Basis sowohl einzelne Departementsberichte als auch einen gesamthaften Schlussbericht zu verfassen.

Diese Berichte liegen seit September 2013 vor und werden im vorliegenden Arbeitspapier der Integrationsförderung zusammengefasst, punktuell ergänzt und inhaltlich im Hinblick auf Erkenntnisse bewertet, die für die Planung der zukünftigen Integrationsarbeit der Stadt Zürich von Bedeutung sein könnten. Die sich abzeichnenden allgemeinen Themen werden in Punkt 3 beschrieben, sie beziehen sich unter anderem auf eine aktivere Kommunikation, auf die unterschiedliche Bewertung von schriftlichen Übersetzungen oder auf die Bedeutung der städtischen Personalpolitik. Die Diskussion allfälliger Folgeaktivitäten erfolgte durch die stadträtliche Integrationsdelegation.

2. Ergebnisse der Controllinggespräche

Integrationspolitisches Ziel: «Die Stadt Zürich gestaltet ihre Dienstleistungen und Angebote so, dass sie alle Bevölkerungskreise erreichen. Wichtige Informationen sollen leicht verständlich und in mehreren Sprachen zur Verfügung stehen.»

Alle befragten Departemente zeigen ein hohes **Engagement und Interesse**, den Integrationsauftrag wahrzunehmen, sich mit der Diversität von Bevölkerung, Wirtschaft und Verwaltung auseinanderzusetzen und die erbrachten Angebote und Leistungen auf die vielfältigen Kundenbedürfnisse abzustimmen. Den Herausforderungen und Anforderungen wird mit **professioneller Arbeit** begegnet, sowohl bei Tätigkeiten, die gesetzliche Pflichtleistungen betreffen als auch bei ergänzenden Angeboten. Die diesbezüglich insgesamt (sehr) guten Leistungen der Stadt wurden in den Controllinggesprächen verschiedentlich als zu wenig sichtbar bewertet: Es wird sowohl stadintern als auch gegenüber der Öffentlichkeit eine aktivere Kommunikation gefordert.

Allgemein fällt auf, dass die Departemente bei der Schaffung spezifischer Angebote für bestimmte Bevölkerungsgruppen zurückhaltend sind. Im Vordergrund steht das Bestreben, **bestehende Dienstleistungen** so auszurichten, dass die avisierte Zielgruppe in ihrer Vielfalt möglichst breit erreicht und bedarfsgerecht angesprochen wird. Dabei bestehen naturgemäss relevante **Unterschiede** zwischen flächendeckenden Dienstleistungen (wie etwa der Wasserversorgung), direkt auf eine bestimmte Zielgruppe ausgerichteten Dienstleistungen (z.B. Alterswohnungen) oder Pflichtkontakten mit der Gesamtbevölkerung (z.B. beim Meldewesen).

In der Selbsteinschätzung der Departemente wird das eigene **Wissen** über die verschiedenen Zielgruppen als hoch eingeschätzt. Zu dessen Sicherung greifen städtische Stellen unter anderem auf Nutzungsstatistiken, Befragungen von Kundinnen und Kunden und direkte Kontakte zu spezifischen Bevölkerungsgruppen zurück. Als wichtig wird ferner die Sensibilität gegenüber Trends und **Veränderungen** erachtet. Solche zu beobachten bzw. darüber zweckmässig informiert zu werden, sei eine der Voraussetzungen für die **Planung** und Konzipierung des Leistungsangebots von morgen.

Bei allen Departementen stellt sich die Frage, ob und welche Informationen schriftlich in welche Sprachen **übersetzt** werden sollten (Prospekte, Merkblätter, Webinformationen etc.). Während einerseits die Haltung vertreten wird, dass der Zugang zu niederschwelliger und muttersprachlicher Information eine Voraussetzung bilde für Chancengerechtigkeit und Dienstleistungsorientierung, wird andererseits betont, dass Übersetzungen die Motivation, Deutsch zu lernen, unterlaufen können und dass der nötige Aufwand (logistisch, zeitlich, finanziell) unverhältnismässig gross sei. In fast allen Controllinggesprächen wurde direkt oder indirekt auf einen diesbezüglichen **Klärungsbedarf** hingewiesen oder nach gesamtstädtischen Richtlinien oder Hilfestellungen gefragt.

Ausdrücklich betont wurde, dass Integrationspolitik **Führungssache** sei und dass eine auf die Vielfalt der Bevölkerung ausgerichtete Arbeit eine kundenorientierte **Haltung** voraussetze, die von vorgesetzten Stellen mitgetragen und eingefordert werden müsse. Dies sei zwar vielfach der Fall, eine systematische Einbindung dieses Ansatzes werde allerdings teilweise noch vermisst. In diesem Zusammenhang wurde auch festgehalten, dass **Mitarbeitende** mit Fremdsprachenkenntnissen und/oder Migrationshintergrund wichtige Beiträge zur Erreichung verschiedener Zielgruppen leisten können, diese Auf-

gabe jedoch nicht «delegiert» bekommen dürfen. Der Anspruch sei, dass – durch Anstellungspolitik, Weiterbildung, Zielvereinbarungen etc. – alle Mitarbeitenden über sehr hohe Kompetenzen und ausreichend differenziertes Hintergrundwissen im Umgang mit diverser Bevölkerung verfügen und dass das durch die Vielfalt des städtischen Personals gegebene Potenzial noch besser genutzt werde.

Integrationspolitisches Ziel: «Die Stadt Zürich setzt sich dafür ein, dass die in der Stadt gelebten kulturellen und religiösen Traditionen sichtbar sein können und Wertschätzung erfahren.»

Gesamthaft gesehen besteht in der Stadt Zürich eine reichhaltige Palette konkreter Unterstützungsleistungen sowie spezifischer Angebote, die **Wertschätzung** gegenüber unterschiedlichen Traditionen ausdrücken oder diese sichtbar machen. Das Spektrum reicht vom polizeilichen Schutz entsprechender Grundrechte (z.B. der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit) über das Zur-Verfügung-Stellen von Infrastruktur (z.B. von Sportanlagen oder Räumen in Gemeinschaftszentren) bis hin zu kultureller Förderung (z.B. im Museum Rietberg) oder zu symbolisch bedeutsamen Anlässen (z.B. dem Empfang der Imame im Stadthaus). Gemäss den Gesprächsrunden werde insgesamt viel im Sinne der Zielsetzung getan. Dies könnte aber besser noch kommuniziert werden.

Wertschätzung gegenüber kultureller oder religiöser Vielfalt ist auch **innerhalb** der städtischen Betriebe von hoher Bedeutung. Dabei kann es beispielsweise um religiöse Feiertage oder um Speisevorschriften gehen. Zur Frage, wie stark diese Aspekte in der Arbeitsplanung zu berücksichtigen seien, gibt es – oft aufgrund der jeweiligen Tätigkeitsgebiete – unterschiedliche Auffassungen. Die betrieblichen Abläufe setzen teilweise Grenzen, die kaum aufgeweicht oder verändert werden können. Einigkeit besteht jedoch darüber, dass die Anerkennung und Wertschätzung der **Vielfalt** der städtischen Mitarbeitenden gepflegt und – z.B. auch im Hinblick auf die berufliche Weiterentwicklung – systematischer als bisher gefördert werden soll.

Im Rahmen der Controllinggespräche wurde verschiedentlich auf die besondere Situation derjenigen städtischen Mitarbeitenden hingewiesen, deren Kontakte mit der Bevölkerung **spezielle Herausforderungen** mit sich bringen. Gemeint sind damit einerseits die Konfrontation mit Vorwürfen und negativen Einstellungen gegenüber der Verwaltung. Und andererseits geht es um die Gefahr, bei sich wiederholenden Problemstellungen mit gewissen Bevölkerungsgruppen das Augenmass zu verlieren und pauschale «kulturelle» Vorurteile zu bilden bzw. zu verfestigen. Um professionell und auf die Einzelsituation bezogen kundenorientiert zu arbeiten, benötigen Mitarbeitende unter anderem ein unterstützendes Arbeitsklima, Austauschgefässe, zweckmässig strukturierte Abläufe und je nachdem zielgerichtete Weiterbildungen.

Inputs und Anregungen zu den integrationspolitischen Zielen in den Bereichen Alltagsregeln, Mitwirkung und Integrationsproblemen.

Mit Bezug auf die hier geltenden Grundrechte erachten städtische Stellen übereinstimmend die Schaffung von **Rechtssicherheit** und das Einhalten von Grundwerten als eine ihrer wichtigsten Aufgaben. Als wichtige Grundwerte werden diesbezüglich insbesondere die Gleichbehandlung und Gewährleistung von Verfahrenssicherheit erachtet.

Als besonders relevante **Alltagsregeln** wurden in den Gesprächsrunden in erster Linie die konsensorientierte Konfliktlösung (Fairness), der schonende Umgang mit Ressourcen, die aktiv wahrgenommene Eigenverantwortung sowie das solidarische zivilgesellschaftliche Engagement (z.B. bei der Nutzung des öffentlichen Raumes) genannt. Als bedeutsame Bereiche werden der Arbeitsplatz (Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit etc.) sowie das nachbarschaftliche Zusammenleben erachtet.

In den Diskussionen wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass Alltagsregeln immer wieder neu ausgehandelt werden müssen und dass die damit verbundenen **Prozesse** in einer vielfältigen Gesellschaft komplex sind und oft ohne eindeutiges und für alle verbindliches Resultat bleiben. Für die Stadt stellen sich die Fragen, welche Regeln sie in welchen Zusammenhängen wie kommunizieren will und wie sie MigrantInnen in die von ihr mitgestalteten Aushandlungsprozesse besser einbeziehen kann. Zudem ergibt sich in der Praxis die **Grundsatzfrage**, wie der liberalen Grundwerten verpflichtete Staat mit weniger liberal denkenden Menschen umgehe und was dies integrationspolitisch bedeute: Ist es «erlaubt», Homosexualität abzulehnen? Ist es fremdsprachigen Frauen «erlaubt», meist zuhause zu bleiben und kaum Deutsch zu lernen?

Die Nutzung des **Potenzials der Bevölkerungsvielfalt** und die Förderung des gemeinsamen Tuns und der Mitwirkung an der Gestaltung der Stadt wurden in allen Controllinggesprächen als (auch integrationspolitisch) besonders wichtige Aufgaben der Stadt erachtet. Als relevante Beispiele wurden diesbezüglich unter anderem das Zur-Verfügung-Stellen von Raum und Infrastruktur sowie soziokulturelle Aktivitäten genannt. Generell zu beachten ist, dass die verschiedenen städtischen Stellen je nach Aufgabe über sehr unterschiedlichen Spielraum zum Einbezug der Bevölkerung haben und dass die Pflege von Kontakten zu zivilgesellschaftlichen Gruppen bei diesen einen gewissen Organisationsgrad voraussetzt. In der Verwaltung etablierte **Mitwirkungsverfahren** erreichen entsprechend wenig bis nicht organisierte Bevölkerungskreise nur bedingt (und generell oft vor allem Personen, die von einer Fragestellung direkt betroffen sind und die über gute sprachliche und soziale Kompetenzen verfügen).

In mehreren Controllinggesprächen wurde auf die Frage nach (neuen oder nur ungenügend beachteten) Herausforderungen vorerst geantwortet, dass vielmehr von integrationspolitischen Chancen gesprochen werden müsste. Dennoch wurden – in Ergänzung zu weiter oben festgehaltenen Aspekten – verschiedene konkrete **Herausforderungen** benannt. Diese bezogen sich unter anderem auf latente Ängste vor Parallelgesellschaften, auf zunehmende soziale Problematiken, auf den nötigen Aufbau und Erhalt einer gemeinsamen Zürcher Identität, auf das abnehmende ehrenamtliche Engagement, auf eine unterschwellig zunehmende Ausländerfeindlichkeit und auf die Frage, ob es im staatlichen Umgang mit Heterogenität und Diversität nicht auch Grenzen des Machbaren und des Erwünschten gebe.

Mehrfach besonders hervorgehoben wurde, dass der **Dialog mit der ansässigen Bevölkerung** zu verstärken sei. Dabei ist zu beachten, dass Unbehagen und Skepsis gegenüber Zuwanderung nicht nur bei SchweizerInnen, sondern auch bei MigrantInnen vorkommt – und dies insbesondere bei Menschen, die mit dem schnellen Wandel der Gesellschaft überfordert sind und befürchten, etwas zu verlieren. Bezüglich der **Planung** von Integrationsangeboten wurde erwähnt, dass diese einige Zielgruppen nur bedingt gut genug erreichen. Es ist stets wieder neu zu prüfen, wie – auch mit kreativen bzw. unkonventionellen Herangehensweisen – deren Bedürfnisse und Lebensrealitäten noch besser berücksichtigt werden können.

3. Themen für die zukünftige Integrationsarbeit

Für die Integrationsförderung der Stadt Zürich ergeben sich aus dem Controlling 2013 der aktuellen integrationspolitischen Ziele des Stadtrats insbesondere folgende Themen und Fragestellungen, die in einer geeigneten Form aufgegriffen werden sollten:

1. Aktivere Kommunikation

Die städtische Arbeit wird als professionell, engagiert und gut auf die Vielfalt der Bevölkerung ausgerichtet wahrgenommen. Dies ist jedoch sowohl verwaltungsintern als auch gegenüber der Bevölkerung besser und aktiver als bisher zu kommunizieren.

2. Schriftliche Übersetzungen

Ungleich und teils gar gegensätzlich eingeschätzt werden Fragestellungen rund um das Thema (schriftlicher) Übersetzungen. Es gibt Klärungsbedarf darüber, was wann warum mit welchem Aufwand in welche Sprachen übersetzt werden soll.

3. Personalpolitik

Als in verschiedener Hinsicht entscheidend für das Gelingen der städtischen Integrationsarbeit wird das städtische Personal erachtet. Diesbezüglich bestehe nach wie vor viel ungenutztes Potenzial (Führungskultur, Teamzusammensetzungen, sprachliche und transkulturelle Kompetenzen, Unterstützung in schwierigen Situationen etc.).

4. Alltagsregeln und Freiheitswerte

Als Basis für das gute Zusammenleben aller gelten Rechtssicherheit, die Berücksichtigung von Alltagsregeln sowie die Einhaltung zentraler Grundwerte. Teilweise erst ungenügend beantwortet sind die Fragen, welche Alltagsregeln die Stadt in welchen Zusammenhängen wie kommuniziert und wo sie die Grenzen der Toleranz einer urban-liberalen Gesellschaft gegenüber «traditionelleren» Lebensweisen sieht.

5. Mitwirkung und Einbezug der Bevölkerung

Der (aktive) Einbezug der Bevölkerung ist – je nach Aufgabenstellung – in allen Departementen ein wichtiges Anliegen. Es besteht diesbezüglich viel Prozess- und Erfahrungswissen. Dennoch ergeben sich in der Praxis Grenzen, insbesondere im Hinblick auf die Erreichung oder die Mitwirkung von nur schwach organisierten Bevölkerungskreisen sowie von Personen mit wenig sprachlichen oder sozialen Ressourcen. Die damit verbundenen Herausforderungen sind auch integrationspolitisch von Bedeutung. Ebenfalls erst ungenügend eingebunden ist zudem derjenige Teil der (einheimischen) Bevölkerung, der gegenüber Migrationsfragen skeptisch(er) bzw. nur wenig offen ist.

Hinweis: Zuständig für die Diskussion von konkretisierenden Ideen und die Koordination allfälliger Folgeaktivitäten ist die stadträtliche Integrationsdelegation.