Stadt Zürich
Stadtentwicklung

Stadt Zürich
Integrationsförderung

Postfach, 8022 Zürich
Standort: Bäckerstr. 7, 8004 Zürich

Tel. 044 412 37 37
Fax 044 412 37 42
integrationsfoerderung@zuerich.ch
www.stadt-zuerich.ch/integration

Christof Meier, Text für Stadtblick 20

161/IF/text-mec-stb20

September 2009

Lokale und nationale Integrationspolitiken

Zürich im Spiegel von 10 Jahren schweizerischer Integrationspolitik

Die Stadtzürcher Integrationspolitik beruht auf Grundsätzen und Zielsetzungen, die 1999 in einem Leitbild festgelegt wurden. Deren Umsetzung und Weiterentwicklung wurde von den in den letzten zehn Jahren durch Bund und Kantonen aufgebauten Integrationspolitik inhaltlich nur wenig beeinflusst.

Die Integrationspolitik der Stadt Zürich blickt auf eine mehrere Jahrzehnte alte Geschichte zurück. Denn auch wenn die gesellschaftlichen Herausforderungen zu Beginn des 20. Jahrhunderts (1912 waren 34,2 Prozent der Stadtbevölkerung AusländerInnen) oder die 1968 durch den Stadtrat eingesetzte und später ersetzte «Kommission für Assimilierungsfragen» ausgeklammert bleiben, wurde das Grundverständnis der integrationspolitischen Zielsetzungen der Stadt Zürich spätestens 1979 formuliert. Dieses findet sich im noch heute gültigen und 1999 durch den Stadtrat verabschiedeten Leitbild «Massnahmen für ein gutes Zusammenleben in unserer Stadt».

Während die städtische Integrationspolitik in den letzten zehn Jahren kontinuierlich weiterentwickelt und umgesetzt wurde, hat sich das politische und rechtliche Umfeld in dieser Zeit grundlegend verändert. Seit dem Jahre 2001 hat der Bund die Möglichkeit, integrationsfördernde Aktivitäten finanziell zu unterstützen, und mit dem 2008 in Kraft getretenen neuen Ausländergesetz wurde Integration zu einer gesetzlich geregelten staatspolitischen Aufgabe. Daraus ergaben sich auf nationaler sowie auf kantonaler Ebene integrationspolitische Diskurse und Massnahmen, die die städtische Arbeit unterstützten, aber auch zu Spannungsfeldern führten.

Der pragmatische Ansatz

Über 80 Prozent aller EinwohnerInnen der Schweiz mit Migrationshintergrund leben in Städten und Agglomerationen. Es erstaunt deshalb nicht, dass der integrationspolitische Aufbruch gegen Ende des letzten Jahrhunderts von den urbanen Zentren ausging. Diesen stellten sich konkrete alltagspolitische Fragen, die mit den vorhandenen Ansätzen (die insbesondere gegenüber Gastarbeitenden gestellte Assimilationsforderung oder die in der Schweiz nie wirklich Fuss fassende Multikulturalismusidee) nicht ausreichend beantwortet wurden.

Was es brauchte, war eine pragmatische und unideologische Politik, die Migration als Realität annahm und einen Abbau von Integrationshemmnissen sowie bei gegebenem Bedarf spezifische Fördermassnahmen vorsah. Diese Politik verstand Integration als Gesamtaufgabe von Staat, Gesellschaft und Einzelpersonen. Und sie ging von einem (liberalen) Verständnis aus, das die individuellen Freiheitsrechte ernst nahm und innerhalb dessen die Nutzung von Förderangeboten freiwillig blieb. Die zwingend eingefor-

derte Anpassung beschränkte sich – wie bei der einheimischen Bevölkerung – auf das Respektieren von Verfassung und Rechtsstaat.

Als der Bund zu Beginn des neuen Jahrtausends auf der Basis eines neuen Integrationsartikels die Gelegenheit erhielt, Massnahmen zur Förderung der Integration finanziell zu unterstützen, musste er sich aufgrund fehlender eigener Konzepte stark auf die Ansätze abstützen, die in den Städten Bern und Zürich sowie in den Kantonen Neuenburg und Basel-Stadt entwickelt worden waren. Dies führte unter anderem zu einem Integrationsverständnis, das Integration als Querschnittaufgabe sowie als andauernden Prozess verstand und das auch Finanzmittel für von der Zivilgesellschaft getragene Kleinprojekte ermöglichte.

Der ausländerrechtliche Ansatz

Das vom Bund gewählte Vorgehen führte vorübergehend zu einer eigentlichen Aufbruchstimmung und ermöglichte auch jenen Kantonen und Städten den Aufbau integrationspolitischer Aktivitäten, die erst am Anfang standen bzw. sich erst durch die Aussicht auf Bundesgelder zu eigenen Massnahmen motivieren liessen. Doch nur kurz darauf wurden auch jene Stimmen wieder lauter, die «die Probleme» in den Vordergrund stellten und/oder die Integration in erster Linie als Instrument sahen, den «Missbrauch des schweizerischen Gastrechts» zu bekämpfen. Und sie wurden gehört.

Integration wurde für viele Entscheidungsträger (erneut) zu einer von der Ausländerin oder dem Ausländer zu erfüllenden Aufgabe, die eingefordert werden kann und deren Gelingen belohnt und deren Misslingen bestraft wird. Vorerst nur in wenig ausländerfreundlichen Kreisen akzeptiert, wurde dieses Integrationsverständnis durch die insbesondere vom Stadtkanton Basel lancierte Formel «fördern und fordern» mit dem liberaleren Ansatz vermischt, allgemein bekannt und Teil eines vorschnellen und an sich merkwürdigen, ja widersprüchlichen politischen Konsenses.

Die Schwierigkeiten dieses Diskurses bestehen nicht nur darin, dass die einen mehr fördern und die anderen mehr fordern wollen, sondern stehen in einem direkten Zusammenhang mit der ausländerrechtlichen Einbettung. Integration wird dadurch individualisiert, terminiert, meist auf die vermeintlich überprüfbaren Sprachkenntnisse reduziert und durch die nicht alle gleich betreffende Anwendung nicht zuletzt auch teilweise willkürlich.

Der föderale Ansatz

Das durch Forderungen und den Ruf nach Obligatorien und Verpflichtungen mitgeprägte Integrationsverständnis wird auch in der Stadt Zürich diskutiert. Es ist jedoch nur bedingt wirksam. Dies nicht nur deshalb, da es die städtische Politik aus grundsätzlichen und lerndidaktischen Gründen ablehnt, Migrantinnen und Migranten mit der Androhung von aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen (oder anderen Formen der Bestrafung) zu ihrer Integration zu «motivieren». Sondern auch deshalb, da das Ausländerrecht national und kantonal geregelt ist und ausschliesslich durch die entsprechenden Behörden umgesetzt werden muss.

In diesem Zusammenhang ist es eine Art «Vorteil», dass auch eine grosse Stadt in einem föderalen System letztlich nur eine Gemeinde ist. Anderweitig führt dies zu eher schwierigen Situation und beispielsweise dazu, dass der Bund, der beim Aufbau seiner Politik noch auf die Städte angewiesen war, heute vielfach nur noch die Kantone als formelle Ansprechpartner erachtet. Die Stadt Zürich profitiert zwar nach wie vor von

Bundesgeldern, erhielt in den letzten zehn Jahren jedoch eher wenig inhaltliche Impulse. Abgesehen von einigen Ausnahmen, in denen der Bund die thematische Führung übernahm und durch finanzielle Anreize durchsetzte (z.B. in der interkulturellen Übersetzung), verlief die Weiterentwicklung der städtischen Integrationsarbeit weitgehend autonom.

Im Rahmen nationaler Gefässe und informeller Kontakte besteht jedoch eine regelmässige Zusammenarbeit und ein direkter fachlicher Austausch mit anderen Akteuren. Dieser ist für die Stadt Zürich oft anregend, manchmal anstrengend und in einigen Fällen sehr wertvoll. Ein Beispiel dafür ist das von der tripatiten Agglomerationskonferenz im Juni 2009 genehmigte Papier zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik, in dem die Erfahrungen der Städte sichtbar berücksichtigt wurden. Wie sich dieses auf die zukünftige Politikgestaltung auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Eine umfassende Darstellung der Integrationspolitik der Stadt Zürich ist dem Integrationsbericht 2009 zu entnehmen, der auf der Website der Integrationsförderung publiziert ist: www.stadt-zuerich.ch/integration