

# Der Wandel beginnt in der Stadt

Der als «neue Zuwanderung» bezeichnete vermehrte Zuzug von gut qualifizierten Arbeitskräften zeigt sich in der Stadt Zürich besonders stark. Daraus ergeben sich Fragestellungen und Herausforderungen, welche die Integrationspolitik zweckmässig ergänzen können und müssen.

Die Frage, was eine Stadt zur Stadt macht, lässt sich verschieden beantworten. Aber jede Antwort ist unvollständig, wenn sie nicht darauf hinweist, dass Städte (und urbane Zentren) Orte sind, in denen sich Menschen einen Lebensraum teilen, die ansonsten nur wenig gemeinsam haben. Es sind diese Unterschiede, die die Städte zu denjenigen Orten machen, in denen kulturelle, soziale und wirtschaftliche Entwicklungen stattfinden und in denen sich gesellschaftliche Fragestellungen früher und stärker akzentuieren als anderswo. Ein Beispiel dafür ist die Frage des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Denn auch

die heterogene Bevölkerung einer Stadt braucht Identität und Heimat. Und auch eine Stadt benötigt Einwohnerinnen und Einwohner, die sich in ihr sicher und wohl fühlen und die gemeinsam die Zukunft gestalten.

Damit dies gelingen kann, braucht es sowohl ein Bewusstsein für den durch Regeln und Prinzipien gegebenen gemeinsamen Orientierungsrahmen als auch ein Bewusstsein für die durch die Freiheitsrechte ermöglichte und konkret gelebte Vielfalt. Es ist deshalb kaum ein Zufall, dass eine Stadt wie Zürich sich darum bemüht, in ihrer Politikgestaltung und in der Ausrichtung ihrer Dienstleistungen stets von der faktischen Gesamtbevölkerung auszugehen. Und es ist ebenso wenig ein Zufall, dass eine Stadt wie Zürich sich stark für die räumliche und soziale Vernetzung engagiert und dass eine Stadt wie Zürich weiss, dass ihre Bewohnerinnen und Bewohner nicht nur Zürcherinnen und Zürcher sind, sondern noch viele andere Identitäten und Bezugspunkte haben.

Migration und damit auch der Zuzug von Ausländerinnen und Ausländern sind Teil der Normalität. Sie werden nicht in Frage gestellt und leisten einen wichtigen Beitrag zur städtischen Dynamik, zum soziokulturellen Alltag und zum wirtschaftlichen Erfolg. Dies bedeutet nun aber nicht, dass der Migration keine Beachtung geschenkt werden muss. Im Gegenteil. Denn einerseits werden Diskussionen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt vielfach an der (sichtbaren) Präsenz und den (vermuteten) Eigenheiten von Migrantinnen und Migranten getragen. Und andererseits ermöglichen es die laufenden Veränderungen in der Bevölkerungszusammensetzung, die aktuellen Gegebenheiten und Grundsätze immer wieder zu überprüfen. In diesem Sinne sind die folgenden Ausführungen ein Versuch, einige Fakten zur aktuellen Zuwanderung in die Stadt Zürich aufzugreifen und auf mögliche (integrationspolitische) Konsequenzen zu untersuchen.

## Es gibt eine neue Zuwanderung, aber nicht nur

Die Fakten zeigen eindrücklich, dass sich die Bevölkerungsentwicklung der Stadt Zürich in den letzten Jahren verändert hat und in einem wachsenden Ausmasse durch internationale Zu- und Wegzüge geprägt wird. So ist beispielsweise der Zugang von Ausländerinnen und Ausländern zwischen 1993 und 2007 von nicht ganz 17'000 auf über 25'000 Personen pro Jahr gestiegen und der Anteil derjenigen, die direkt aus dem Ausland in die Stadt gekommen sind, von 62 auf 70 Prozent. Auch die Zusammensetzung der zuziehenden Ausländerinnen und Ausländer hat sich verändert. Machten 1993 Staatsangehörige aus Serbien und Montenegro, Deutschland, Portugal, Italien und Spanien die fünf grössten Gruppen aus, so waren es 2007 Personen aus Deutschland, Indien, Italien, Portugal und Grossbritannien.

Stark gestiegen ist in diesem Zeitraum zudem der Frauenanteil (von 41,7 auf 47,3 Prozent), der Anteil volljähriger Einzelpersonen (von 66,8 auf 82,9 Prozent), der Anteil von Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (von 20,3 auf 44,6 Prozent) sowie das berufliche Qualifikationsniveau: Momentan gibt mehr als jede vierte Person bei der Anmeldung an, einen Beruf auszuüben, für den ein tertiärer Abschluss Voraussetzung ist.

Die aktuelle Zuwanderung lässt sich aber nicht auf «mobile Hochqualifizierte» reduzieren. Zwar lässt sich generell feststellen, dass die durch die Gastarbeiterpolitik und später durch Kriegsflüchtlinge geprägten Phasen inzwischen durch eine Zuwanderung überlagert werden, bei der gut qualifizierte Arbeitsmigrantinnen und -migranten mehr und mehr im Vordergrund stehen. Doch daneben gibt es immer noch alle anderen Formen der Migration. Nach wie vor kommen viele nicht gut ausgebildete Personen in die Stadt Zürich, und nach wie vor ist der Familiennachzug – auch aufgrund binationaler Ehen – ein Hauptgrund der Zuwanderung.

Daraus lässt sich folgern, dass die in den letzten Jahren erarbeiteten und sich in ihrer Tendenz eher an sozial schwachen Personen orientierenden integrationspolitischen Ansätze und Massnahmen nicht aufgegeben werden dürfen, sondern vervollständigt und weiter gestärkt werden müssen. Sie sind aber zu ergänzen. Denn die «neue Zuwanderung» wirft Fragen auf, die sich bisher noch nicht oder nur ansatzweise stellten und deren Diskussion notwendig ist.

## Wir riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen

Mit diesem Satz ist es Max Frisch vor vielen Jahren gelungen, die Problematik der schweizerischen Migrations- und Integrationspolitik auf den Punkt zu bringen. Es ging ihm darum, Migrantinnen und Migranten nicht auf ihre ökonomische Funktion zu reduzieren, sondern als das zu nehmen, was sie sind: Frauen und Männer und Kinder mit Bedürfnissen, mit Hoffnungen, mit Ängsten, mit Potenzial, mit einer unbekanntem Zukunft. Daran sollten wir uns erinnern, wenn wir davon ausgehen, dass viele der hochqualifizierten Neuzugewanderten 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. Auch sie haben eine offene Zukunft. Und vielleicht ist es ja gar nicht so wichtig, wo diese Zukunft stattfinden wird und ob sie in fünf Jahren immer noch in der Stadt Zürich oder ob sie dann in Zollikon, Hinwil oder Glarus oder in München, London oder Mumbai leben werden.

Jede Investition in Integration verspricht Gewinn; auch dann, wenn sie nur «temporär» ausgerichtet ist. Denn erstens ist es besser, wenn sich jemand vor Ort nur befristet engagiert als wenn er oder sie dies gar nicht tut. Zweitens werden viele, die nur kurz zu bleiben beabsichtigen, trotzdem längerfristig hier sein und müssen folglich nicht mehr «nachintegriert» werden. Und drittens können uns diejenigen, die wieder wegziehen, in guter Erinnerung behalten und dadurch beste Werbung für unsere Stadt und unser Land machen: Man nennt dies auch Standortmarketing.

Es stellt sich also die Frage, wie wir das Thema der «temporären Integration» angehen und mit welchen konzeptuellen Ansätzen wir mögliche Massnahmen planen und umsetzen. Noch lässt sich dies nicht abschliessend beantworten. Doch es scheint naheliegend, dass es bei hochqualifizierten Neuzuziehenden weniger darum geht, deren arbeitsmarktliche Chancen zu verbessern oder ihnen subventionierte Deutschkurse anzubieten. Schon eher sollte man darauf zielen, dass sich die «neuen Zuwanderer» auf ihren momentanen Wohnort einlassen: Kontakte zur Nachbarschaft oder das Mitwirken in Vereinen, also Verhaltensweisen, die sich durch Massnahmen und Interventionen nur sehr begrenzt steuern lassen.



Konkret sehen wir in der Stadt Zürich insbesondere zwei mögliche Ansatzpunkte. Erstens geht es darum, die deutsch sowie die englisch sprechenden Neuzuziehenden als eigenständige Zielgruppen der Erstinformation wahrzunehmen. Sie haben andere Bedürfnisse, und es erscheint realistisch, dass diese im Rahmen einer einmaligen Veranstaltung relativ umfassend abgedeckt werden können. Zweitens erachten wir das Potenzial bei den gut qualifizierten Neuzuziehenden überdurchschnittlich hoch, sich zivilgesellschaftlich zu engagieren. Ausgangspunkt dafür werden in der Regel konkrete Anliegen sein (Kinderbetreuung, Freizeitangebote, Verkehrsfragen, etc.). Dort können sie «abgeholt» werden, und dies wohl in erster Linie durch Institutionen wie Gemeinschaftszentren, Quartiertreffpunkte, Gemeinwesenarbeit, etc.

## Ungleichbehandlungen gefährden den gesellschaftlichen Zusammenhalt

Die schweizerische Gesetzgebung führt je nach Nationalität und beruflichem Hintergrund zu Ungleichheiten bezüglich des Zugangs zu unserer Gesellschaft. Diese Ungleichbehandlung in der Zuwanderungsgesellschaft muss und darf aber integrationspolitisch nicht weitergeführt werden. Denn Ungleichbehandlungen hemmen und verhindern Integration. Integrationspolitisch ist es bedeutsam, auf entsprechende Problemfelder

aufmerksam zu machen und diese mit fachlichen Argumenten politisch zu bekämpfen. Dabei kann der Bezug auf die hochqualifizierten Zuwandernden den Blick schärfen. Diese erhöhte Sensibilität ist notwendig, denn einerseits nimmt die ungleiche Bewertung (erwünscht / unerwünscht) von an sich Vergleichbarem tendenziell zu, und andererseits gehen mehr und mehr notwendige Differenzierungen verloren. Ein gestärktes Bewusstsein für diese Zusammenhänge bietet die Chance, den Integrationsbegriff von seiner starken «nationalen» Verhaftung zu lösen und in einem transnationalen Rahmen neu zu denken.

An zwei Beispielen lässt sich die Ungleichbehandlung gut aufzeigen. Beginnen wir mit der Sprache. Es ist relativ unbestritten, dass gute Kenntnisse der vor Ort gesprochenen Sprache den individuellen Integrationsprozess unterstützen und erleichtern. Und es lässt sich nachvollziehen, dass über Anreizsysteme nachgedacht wird, die diejenigen Personen, die in einer gewissen Zeit ausreichende Lernfortschritte vorweisen können, (ausländerrechtlich) belohnt werden. Das Problem beginnt dort, wo dieses Konzept umgekehrt wird und denjenigen, die ein bestimmtes Sprachniveau nicht erreichen, aufenthaltsrechtliche Sicherheiten und Perspektiven vorenthalten werden. Auch Menschen mit schlechten Bildungsvoraussetzungen sind vollwertige Mitglieder unserer Gesellschaft, und sie leben so oder so mit ihren Familien noch viele Jahre hier. Es widerspricht meinem Menschenbild und meinen integrationspolitischen Vorstellungen, wenn Frauen oder Männern mit relativ guten mündlichen Deutschkenntnissen die Niederlassung oder die Einbürgerung vorenthalten wird, nur weil sie nicht über die nötigen Voraussetzungen verfügen, einen schriftlichen Sprachtest zu bestehen.

Das andere Beispiel bezieht sich auf die Integrationsvereinbarungen. Wenn sie mit Personen abgeschlossen werden, welche straffällig geworden sind oder andere schwere Probleme haben, können sie sicher eine gewisse Wirkung entfalten. Aber wie sinnvoll sind sie für Neuzuziehende, bei denen man zukünftige Integrationsprobleme vermutet? Hinter einem solchen Vorgehen verbirgt sich sowohl die Gefahr einer kulturalisierenden Diskriminierung als auch die Möglichkeit einer letztlich willkürlichen Auswahl. Eine Integrationsvereinbarung kann nur bedingt ein Anreiz sein, da sie letztlich eine Aufenthaltsgenehmigung mit Auflagen ist. Um die Wirksamkeit und das Potenzial dieses Instruments besser einschätzen zu können, müssen die Ergebnisse der Pilotevaluation abgewartet werden.

## Parallelgesellschaften vernetzen, nicht verhindern

In einer Stadt wie Zürich sind «Parallelgesellschaften» Realität. Und sie werden es auch in Zukunft sein. Denn niemand hat einen nach allen möglichen Kriterien durchmischten Freundeskreis, und kaum jemand eine Nachbarschaft, die einem theoretischen schweizerischen Durchschnitt entsprechen würde. Es ist ein menschliches Bedürfnis, sich mit Personen zu vernetzen, mit denen man sich aufgrund gewisser Gemeinsam-

keiten stärker verbunden fühlt und mit denen es einfacher ist, sich sprachlich und kulturell auszutauschen. Dies führt unweigerlich zu «Parallelgesellschaften», kleineren und grösseren, offenen und eher geschlossenen – und es gibt keinen Grund, die einen als besser oder als natürlicher zu bewerten als die anderen.

Tendenziell sind wir alle Mitglied mehrerer, oft sehr verschiedener Teilgesellschaften. Dadurch entstehen Berührungspunkte, Überschneidungen, Vernetzungen und letztlich die für die Weiterentwicklung nötige gesellschaftliche Dynamik. Allenfalls vorhandene «Parallelgesellschaften» von Ausländerinnen und Ausländern, seien sie nun eher einem sozial schwachen oder eher einem sozial starken Milieu zuzuordnen, sind also ein gegebener Teil unserer Gesellschaft. Sie sind kein Problem, sondern bieten Heimat. Und es geht nicht darum, sie zu verhindern, sondern sie zu vernetzen.

Das gesellschaftliche Ziel könnte sein, dass alle Mitglieder einer «Parallelgesellschaft» auch Mitglieder anderer Teilgesellschaften sind. Dies ist heute – gerade bei Migrantinnen und Migranten – erst ungenügend der Fall. Zu viele schaffen es auch nach mehreren Jahren nicht, sich auch andere Kreise zu erschliessen als diejenigen, die ihnen kurz nach ihrer Zuwanderung wichtige Hilfestellungen und Orientierungspunkte boten. Dies stellte eine integrationspolitische Herausforderung dar. Dank den eher unproblematisch geltenden Communities der Hochqualifizierten gelingt es uns vielleicht, auch auf die vielfach eher skeptisch betrachteten Vereine und Treffpunkte der anderen Migrantinnen und Migranten etwas nüchterner und offener zuzugehen. Und nicht zu vergessen ist dabei, dass kaum eine Gruppierung ethnisch homogener (bzw. geschlossener) Netzwerke hat als die «einheimische» Bevölkerung.

### Neue Zuwanderung stellt das schweizerische Selbstverständnis in Frage

Das Fremde hat schon immer verunsichert. Und es hat schon immer mitgeholfen, das Eigene zu definieren. Denn wie schwierig es auch ist festzuhalten, was und wer wir Schweizerinnen und Schweizer sind, was unsere Kultur und unsere Werte sind, eines war doch immer sicher: Wir sind keine Ausländerinnen und Ausländer. Und da die Zuwanderung in die Schweiz während der letzten Jahrzehnte eher eine Unterschichtung war, ermöglichte uns dies den eigenen Aufstieg.

Dieses tief eingeschliffene Muster hat Risse bekommen. Es wird durch die neue Zuwanderung, die zu einem grossen Teil eine Überschichtung ist, in Frage gestellt. Die Machtverhältnisse haben sich verschoben. Denn was können wir noch von denjenigen einfordern, die unsere Chefs sind und von deren Entscheidungen unser Wohlstand und unsere Arbeitsplätze abhängen? Noch ist es vielleicht zu früh, um unsere gesellschaftlichen Reaktionen auf diese veränderte Dynamik abschliessend zu beschreiben. Aber zeigt sich nicht ein zunehmender Druck nach unten? Kann nicht festgestellt werden, dass bei aktuellen gesellschaftlichen Problemen (z.B. bezüglich der Woh-

*L'augmentation de l'immigration de main-d'œuvre qualifiée conduit à de nouveaux questionnements et de nouveaux défis en matière de politique d'intégration. Ces interrogations peuvent nous inciter à développer des concepts d'intégration temporaire complémentaires, à prendre pour point de départ la société civile globale et à repenser les approches adoptées jusqu'ici. Dans ce contexte, il est important de mettre en œuvre le principe de l'égalité de traitement.*

nungsknappheit) wiederum den Ausländerinnen und Ausländern die «Schuld» zugewiesen wird? Ist es wirklich zufällig, dass die einzig spürbaren Ressentiments gegenüber Hochqualifizierten die Deutschen betreffen? So oder so, all diese Tendenzen sind auch verpasste Chancen. Denn sie erschweren es unnötig, mehr Migrantinnen und Migranten als bisher aktiv in unsere Gesellschaft einzubeziehen.

Die «neue Zuwanderung» kann also der Integrationspolitik willkommene Anstösse zur zweckmässigen Weiterentwicklung geben. Ohne bewährte Unterstützungskonzepte für die sozial eher Schwachen aufzugeben, sollten wir uns bemühen, die «Zielgruppe» so zu erweitern, dass stärker von der Gesamtgesellschaft ausgegangen wird und dass «temporäre» Formen der Integration mehr Beachtung finden. Sie kann uns helfen, dem Gleichbehandlungsprinzip neues Gewicht zu geben und dadurch auch einige bisher eher als Problemfelder wahrgenommene Phänomene sachlicher anzugehen. Und sie kann uns helfen, neue Kontaktmöglichkeiten und Selbstverständlichkeiten zwischen der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung zu schaffen. Die aktuellen Diskussionen gehen allerdings teilweise in eine andere Richtung und übertragen eher das in der Zuwanderungspolitik geltende Prinzip «erwünscht / unerwünscht» auf die Integrationspolitik. Dagegen müssen wir uns wehren, grundsätzlich und zum Wohle unserer gesellschaftlichen Zukunft.

Ergänzende Zahlen zur aktuellen Zuwanderung in die Stadt Zürich: [www.stadt-zuerich.ch/integration](http://www.stadt-zuerich.ch/integration).