

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat  
zum Postulat KR-Nr. 279/1998 betreffend  
Ausarbeitung einer umfassenden Ausländerpolitik  
für den Kanton Zürich**

(vom 19. Juni 2002)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 26. Juni 2000 die folgende von den Kantonsräten Lucius Dürr, Zürich, und Prof. Dr. Richard Hirt, Fällanden, am 17. August 1998 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat ein Konzept einer ganzheitlichen Ausländerpolitik für den Kanton Zürich vorzulegen. Insbesondere sind die Bereiche Einwanderungsbeschränkung, Integration in wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und politischer Hinsicht sowie die Verhinderung von Straftaten umfassend zu behandeln. Das Konzept soll im Weiteren aufzeigen, welche Gesetzgebungsarbeiten auf welchen politischen Ebenen zur Realisierung des Konzeptes notwendig sind. Ferner soll aus dem Bericht hervorgehen, ob und in welchem Umfang der Kanton Zürich durch Aktivitäten im Ausland (zum Beispiel Hilfeleistungen) die Realisierung des Ausländerkonzeptes verbessern kann.

---

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

### **1. Ausgangslage**

Ausländerpolitik ist ein Thema, das mehr oder minder ausgeprägt alle Direktionen des Regierungsrates betrifft. Aus diesem Grund wurde nach der Überweisung des Postulates eine unter externer Leitung stehende, aus Fachleuten der Direktion der Justiz und des Innern, der Direktion für Soziales und Sicherheit, der Volkswirtschafts-, der Gesundheits- und der Bildungsdirektion bestehende Projektgruppe gebildet, die zuhanden des Regierungsrates einen Bericht über eine

Ausländer- und Integrationspolitik im Kanton Zürich verfassen sollte. Die Projektgruppe hatte den Auftrag, eine objektive Gesamtschau zu vermitteln und in diesem Rahmen Ziele und Massnahmen für eine mögliche künftige kantonale Ausländerpolitik vorzuschlagen.

Der Bericht, der im Anhang zum vorliegenden Bericht veröffentlicht wird, wurde dem Regierungsrat am 30. Januar 2002 vorgelegt. Er setzt sich mit den für eine Ausländer- und Integrationspolitik massgeblichen rechtlichen Rahmenbedingungen auseinander, schildert die heutige Situation betreffend die ausländische Bevölkerung im Kanton Zürich, zeigt Entwicklungstendenzen in verschiedenen ausländerpolitisch bedeutsamen Bereichen auf und schliesst in einem ersten Teil mit einer Gesamtbeurteilung des heutigen Standes und der festgestellten Entwicklungen. In einem zweiten Teil enthält der Bericht die Vorschläge der Projektgruppe für mögliche Zielsetzungen einer künftigen Ausländer- und Integrationspolitik im Kanton Zürich und schlägt verschiedene Massnahmen für deren Umsetzung vor.

## **2. Rechtliche Rahmenbedingungen**

Die Umsetzung der Anliegen des Postulates erfordert staatliches Handeln in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit des staatlichen Handelns besagt, dass alle Verwaltungstätigkeit an das Gesetz gebunden ist bzw. einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Im Zusammenhang mit der Formulierung einer ganzheitlichen Ausländerpolitik für den Kanton Zürich war daher auch abzuklären, welcher Handlungs- und Legiferierungsspielraum dem Kanton in den hierfür interessierenden Politikbereichen überhaupt zukommt. Zu beachten ist insbesondere die sich aus der Bundesverfassung ergebende Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen. In Gebieten, in denen der Bund die ausschliessliche Gesetzgebungshoheit beansprucht, besteht kein Raum für kantonale Massnahmen, weshalb diese von vornherein nicht Gegenstand einer kantonalen Politik sein können. Eine eigenständige kantonale Ausländerpolitik kann es nur dort geben, wo der Kanton entweder die Gesetzgebungskompetenz besitzt, oder dort, wo zwar übergeordnetes Recht besteht, dieses den Kantonen aber einen Gestaltungsspielraum einräumt. In Bereichen, die in der Zuständigkeit des Bundes liegen, können zwar auch Zielsetzungen formuliert werden; diese lassen sich aber nur insofern verfolgen, als im Rahmen der dem Kanton zur Verfügung stehenden Mittel und Möglichkeiten auf die Bundespolitik und die eidgenössische Gesetzgebung Einfluss genommen wird oder diese Zielsetzungen im Rahmen des kantonalen Vollzugs des Bundesrechts soweit als möglich beachtet werden.

### 3. Bewertung des Expertenberichts

Der Expertenbericht behandelt das vielschichtige Thema «Ausländer- und Integrationspolitik» in differenzierter Weise. Dabei verfolgt er eine Stossrichtung, die grundsätzlich als Leitlinie für das Handeln der einzelnen Direktionen dienen kann, wobei die folgenden drei Punkte besondere Erwähnung und Hervorhebung verdienen:

- Bei kaum einem anderem Thema zeigen sich in der öffentlichen Meinung derart kurzfristige Schwankungen wie bei der Ausländerpolitik. Im Extremfall können Einzelereignisse zu einem eigentlichen – wenn auch nur vorübergehenden – Stimmungswandel führen. Gerade deshalb ist es wichtig, dass eine kohärente Ausländer- und Integrationspolitik sich von der kurzfristigen Situation löst und eine längerfristige Perspektive aufzeigt.
- Jede Ausländer- und Integrationspolitik hat sodann der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Ausländerinnen und Ausländer sich zwar durch ihre Staatsbürgerschaft von Schweizerinnen und Schweizern unterscheiden, unter sich jedoch wiederum eine Vielfalt aufweisen, die es fragwürdig erscheinen lässt, einheitlich von Ausländerinnen und Ausländern zu sprechen. Unterschiede der jeweiligen Herkunft, der Bildung und der sozialen Schicht können im Einzelfall weit bedeutender sein als die ausländische Staatsangehörigkeit.
- Zu beachten ist sodann, dass die Frage der Zuwanderung und ihrer rechtlichen Regelung weitestgehend Sache des Bundes und damit der direkten kantonalen Handlungsmöglichkeit entzogen ist. Für die kantonale Ausländer- und Integrationspolitik steht deshalb die Frage des Umgangs mit bereits hier anwesenden Ausländerinnen und Ausländern im Zentrum.

Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Bemerkung ist der Expertenbericht wie folgt zu bewerten:

Der Darstellung der Rechtslage in den für eine Ausländerpolitik in Frage kommenden Politikbereichen im Bericht kann gefolgt werden. Demnach liegen die hauptsächlichsten Zuständigkeiten des Kantons in den Bereichen der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern zum Arbeitsmarkt, in der Aufnahme ausländischer Kinder und Jugendlicher in das Bildungssystem sowie der gezielten Förderung der Integration. Ergänzend zum Bericht ist festzuhalten, dass die Beratungen über die Revision des Bürgerrechts sowie über ein neues Ausländergesetz in den eidgenössischen Räten noch hängig sind. Ebenso sind die Verhandlungen mit der Europäischen Union über einen Anschluss der Schweiz an die Abkommen von Schengen und Dublin noch im Gang, während die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der Europäischen Union auf den 1. Juni 2002 in Kraft getreten sind.

Als zutreffend erachtet der Regierungsrat die Ausführungen im Bericht zur Situation der ausländischen Wohnbevölkerung im Kanton Zürich. Ebenso kann er sich der Schilderung betreffend die Entwicklungstendenzen sowie der von der Projektgruppe vorgenommenen Beurteilung des heutigen Zustandes und der Entwicklungstendenzen anschliessen. Gesamthaft gesehen wird in diesen beiden Abschnitten des Berichtes aufgezeigt, dass einerseits bereits heute zahlreiche Anstrengungen im Hinblick auf eine bessere Integration der hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer gemacht werden, andererseits aber insbesondere vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Entwicklungen in der Zukunft ein ausgewiesener Handlungsbedarf besteht.

Weiter enthält der Bericht mögliche Zielvorstellungen einer künftigen Ausländer- und Integrationspolitik. Hinsichtlich der dort dargestellten grundsätzlichen Werte und Leitgedanken ist festzuhalten, dass der Regierungsrat diese als Umschreibung eines Idealzustandes betrachtet. Realistischerweise ist indessen davon auszugehen, dass dieser nie vollumfänglich erreicht werden kann, letztlich somit mehr einen Weg als ein endgültiges Ziel aufzeigt.

Dies zeigt sich zunächst an der Forderung nach einem Grundkonsens in der Ausländer- und Asylpolitik. Die Vergangenheit hat immer wieder deutlich gezeigt – die Debatte um das neue Ausländergesetz belegt dies wieder –, dass in unserer Gesellschaft von einem breit abgestützten Grundkonsens in der Ausländer- und Asylpolitik und der Frage der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung, der über einige Schlagwörter wie Wahrung der humanitären Tradition, Stabilisierung und Steuerung der Zuwanderung, Bekämpfung von Missbräuchen sowie Förderung der Integration hinaus geht, nicht die Rede sein kann. Hinzu kommt, dass die genannten Begriffe, die man als kleinsten gemeinsamen Nenner betrachten kann, jeweils je nach Optik unterschiedlich interpretiert werden. Die Vorstellungen darüber, was mit der Ausländer-, Asyl- und Integrationspolitik erreicht werden soll, welche rechtlichen Instrumente und staatlichen Mittel und Massnahmen zur Verfolgung der Ziele eingesetzt werden sollen, gehen weit auseinander. Nicht einmal innerhalb der politischen Parteien und anderer Interessengruppen lassen sich homogene Auffassungen erkennen.

Soweit der Bericht Aussagen enthält zum gesellschaftspolitischen Klima und insbesondere zur Bereitschaft der hier ansässigen Bevölkerung, die zuwandernden Personen aufzunehmen, bzw. diejenige der zuwandernden Personen, sich in die gesellschaftliche und rechtliche Ordnung des Gastlandes einzufügen, ist festzuhalten, dass es sich hierbei um Zustände und Verhaltensweisen handelt, die sich einer Beeinflussung und Steuerung durch den Staat weitgehend entziehen. Diese gegenseitige Offenheit und Bereitschaft ist von zahlreichen Faktoren

wie beispielsweise der allgemeinen Sicherheits- und Wirtschaftslage oder dem individuellen Wohlbefinden jeder einzelnen Person abhängig und daher stets auch Wechseln und Schwankungen unterworfen. Sicherlich kann der Staat gewisse Impulse setzen, indem er in diesen Bereichen eine klare und nachvollziehbare Politik formuliert, das entsprechend gesetzte Recht konsequent durchsetzt und in dieser Hinsicht eine objektive und umfassende Information betreibt.

Wesentlich erscheint dem Regierungsrat, dass der Bericht in seinen Ausführungen zu möglichen Zielvorstellungen in der Integrationspolitik darauf hinweist, dass Integration ein dauernder Prozess ist, der nur auf der Grundlage des gegenseitigen Nehmens und Gebens Erfolg verspricht. Diese Auffassung deckt sich mit derjenigen des Regierungsrates, zeigt sie doch auch auf, dass der Staat zwar einiges in dieser Richtung tun kann, letztlich aber alleine mit einem vielfältigen Angebot der öffentlichen Hand bei der Integrationsförderung wenig erreicht wird, wenn die ansässige Bevölkerung nicht bereit ist, die Immigrantinnen und Immigranten in die Gesellschaft aufzunehmen oder diese sich hier nicht integrieren, sondern fernab ihrer Heimat im Gastland im Kreis ihrer Landsleute ein Leben nach den dortigen Regeln führen wollen.

Es gilt also, die oben dargestellten Zielvorstellungen nicht als absoluten Massstab zu nehmen, sondern als allgemeine Zielsetzung für alles staatliche Handeln mit Auswirkungen auf die ausländische Wohnbevölkerung zu verstehen. Eine künftige Ausländer- und Integrationspolitik ist also nicht als besondere Politik zu verstehen, sondern in die Gesamtpolitik des Kantons einzubetten.

Die von der Expertengruppe in ihrem Bericht aufgezählten möglichen konkreten Ziele und Massnahmen einer kantonalen Ausländer- und Integrationspolitik in einzelnen politischen Teilbereichen erscheinen vor dem Hintergrund der ihr zu Grunde liegenden Fakten und Entwicklungen sowie dem dargestellten gesellschaftlichen Idealzustand als folgerichtig und realistisch. Zahlreiche dieser Ziele sind bisher schon vom Kanton Zürich entweder im Rahmen seiner eigenen Zuständigkeiten verfolgt oder gegenüber dem Bund wiederholt angemahnt worden.

## **4. Folgerungen und Massnahmen**

### **4.1 Wirtschaft**

Allgemein gilt es, den Anteil an hoch qualifizierten Arbeitskräften zu erhöhen. Dem ist im Rahmen der Ausbildung und Förderung der hier ansässige Bevölkerung wie auch im Rahmen der Zuwanderung Rechnung zu tragen, soweit diese entsprechend beeinflussbar ist (im

Bereich des Familiennachzuges und der Asylsuchenden ist eine Steuerung nicht möglich). Dies entspricht grundsätzlich der Stossrichtung der vom Bundesrat nicht zuletzt mit dem Entwurf für eine neues Ausländergesetz verfolgten Politik. Die in diesem Bereich im Expertenbericht vorgeschlagenen Massnahmen gehen alle auch in diese Richtung und sind daher entweder weiterzuverfolgen oder neu aufzunehmen. Die Umsetzung obliegt den zuständigen Direktionen. Beim Bund ist daraufhin zu wirken, dass die genannten Ziele im Rahmen der Revision des Ausländergesetzes ungeschmälert beibehalten werden.

#### **4.2 Politische Rechte**

Das Anliegen, der ausländischen Wohnbevölkerung gewisse politische Mitwirkungsrechte einzuräumen, ist prüfenswert. Allerdings sind die entsprechenden Diskussionen im Verfassungsrat bzw. die entsprechenden Vorschläge für die neue Kantonsverfassung abzuwarten. Im heutigen Zeitpunkt erscheint eine entsprechende Teilrevision der Verfassung nicht als angezeigt.

#### **4.3 Bildung**

Dem Bildungssektor kommt im Bereich der Integration eine herausragende Bedeutung zu, dies gerade auch im Zusammenhang mit der Zielsetzung, den Anteil hoch qualifizierter Arbeitskräfte in unserem Land zu steigern. Insofern spricht alles dafür, die im Expertenbericht vorgeschlagenen Massnahmen weiterzuverfolgen.

#### **4.4 Gesellschaft**

Die Bedeutung der Kommunikation und Information in diesem Bereich wurde bereits hervorgehoben. Für ein gedeihliches Miteinander der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung ist es unumgänglich, die Anliegen und Bedürfnisse aller Bevölkerungsteile und -schichten zu erkennen und in die Entscheidungsfindungen mit einzubeziehen. Unbestritten ist ferner, dass der Staat im Rahmen seiner Möglichkeiten gegenüber heute noch verstärkte Anstrengungen im Bereich der Integrationsförderung unternehmen muss.

## 4.5 Sicherheit

Kriminelle Aktivitäten ausländischer Personen sind nicht nur an sich ein zu verurteilendes Verhalten, sie schaden darüber hinaus auch dem Bestreben nach einer reibungslosen Aufnahme der hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer in unsere Gesellschaft. Die bestehenden Anstrengungen in den Bereichen Prävention, Verfolgung und Ahndung von Straftaten sowie fremdenpolizeiliches Vorgehen gegen fehlbare Personen sind fortzusetzen.

## 5. Umsetzung

Die Vorschläge des Berichts zur Umsetzung einer Ausländer- und Integrationspolitik sind gemeinsam mit den von der Expertengruppe angestellten Schlussbetrachtungen anzusehen. Es kann letztlich nicht darum gehen, in diesem Bereich noch weitere neue Konzepte, Leitbilder und Programme zu entwerfen, sondern darum, die bestehenden Anstrengungen besser zu koordinieren, gezielte neue Massnahmen zu treffen und das gesamte Handeln von Behörden und Verwaltung im Sinne eines fortlaufenden Prozesses auf die aufgezeigten Probleme und Ziele auszurichten und diese der Öffentlichkeit transparent zu vermitteln.

Vor diesem Hintergrund ist die Einrichtung der Funktion einer oder eines Beauftragten für Integrationsfragen mit dem im Bericht umschriebenen Aufgabenbereich sinnvoll und wird vom Regierungsrat mit den bestehenden Ressourcen weiterverfolgt. Nicht zuletzt wird diese Stelle für die Absprache und Koordination mit den Partnern des Kantons, also den Gemeinden, den Kirchen, der Wirtschaft und privaten Organisationen, besorgt sein müssen. Dasselbe gilt für die vorgeschlagene Fachkommission für Integrationsfragen sowie die Weiterführung und die Anpassung des Leistungsauftrages für die Kantonale Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen im Kanton Zürich.

Soll mit verstärkten Anstrengungen im Bereich der Integrationsförderung Ernst gemacht werden, ist die Bereitstellung entsprechender Mittel unumgänglich. In diesem Zusammenhang vertritt der Regierungsrat die Auffassung, dass eine kantonale Rechtsgrundlage für die Integrationsförderung auszuarbeiten ist. Mit dieser könnte auch die Rolle des Integrationsdelegierten, der Fachkommission, der KAAZ und der Partner des Kantons umschrieben und eine Aufgabenteilung und Mittelzuweisung im Bereich der Integration vorgenommen werden. Gleichzeitig ist ein Konzept für die Information und die Kommunikation in diesem Bereich auszuarbeiten.

Dementsprechend wird der Regierungsrat eine direktionsübergreifende Gruppe beauftragen, die genannte Rechtsgrundlage zu erarbeiten und die neu zu ergreifenden konkreten Massnahmen einschliesslich der Zuständigkeit zur Umsetzung vorzulegen sowie die finanziellen Konsequenzen derselben aufzuzeigen.

## **6. Antrag**

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 279/1998 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:  
Buschor

Der Staatsschreiber:  
Husi



Anhang

**Bericht an den Regierungsrat über eine  
Ausländer- (und Integrations-) Politik  
im Kanton Zürich**

(vom 30. Januar 2002)



# **Bericht an den Regierungsrat über eine Ausländer- (und Integrations-) Politik im Kanton Zürich**

	<b>Seite</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I, II</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>III - VIII</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1 Vorbemerkungen	1
1.2 Veranlassung und Auftrag	1
1.3 Stellenwert und bisherige Ziele der Ausländerpolitik im Kanton Zürich	2
1.4 Legislaturplanung des Bundesrates 1999 - 2003	3
1.5 Legislatorschwerpunkte des Regierungsrates des Kantons Zürich 1999 - 2003	4
<b>2. Rechtliche Grundlagen</b>	<b>6</b>
2.1 Ausgangslage	6
2.2 Rechtslage in wesentlichen Bereichen einer kantonalen Ausländerpolitik	6
<b>3. Ausländer im Kanton Zürich</b>	<b>14</b>
3.1 Zusammensetzung der Wohnbevölkerung des Kantons Zürich	14
3.2 Erwerbstätigkeit	19
3.3 Soziales	21
3.4 Wohnen	22
3.5 Bildung	22
3.6 Gesundheit	27
3.7 Religion	28
3.8 Kultur	29
3.9 Kriminalität	30
3.10 Einbürgerungspraxis	32
3.11 Politische Mitwirkung	35
3.12 Integrationsfragen	36
<b>4. Entwicklungstendenzen</b>	<b>39</b>
4.1 Migrationsbewegungen	39
4.2 Wohnbevölkerung – Potenzielle Erwerbsbevölkerung der Schweiz	39
4.3 Entwicklung des Ausländerrechts	43
4.4 Entwicklung des Bürgerrechts	45
4.5 Auswirkungen auf den Kanton Zürich	46

---

<b>5.</b>	<b>Gesamtbeurteilung des heutigen Zustandes und der Entwicklungstendenzen</b>	<b>48</b>
<b>6.</b>	<b>Zielvorstellungen zur Ausländer- und Integrationspolitik</b>	<b>51</b>
6.1	Grundsätzliche Werte und Leitgedanken (Zielvorstellungen)	51
6.2	Integrationspolitik	52
6.3	Zusammenarbeit des Kantons Zürich mit dem Bund, den Gemeinden, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft	53
<b>7.</b>	<b>Mögliche Ziele und Massnahmen einer kantonalen Ausländer- und Integrationspolitik</b>	<b>54</b>
7.1	Allgemeines	54
7.2	Mögliche Ziele und Massnahmen in Teilbereichen	54
7.2.1	Wirtschaft	54
7.2.2	Politische Rechte und Pflichten	55
7.2.3	Bürgerrecht	56
7.2.4	Bildung	56
7.2.5	Gesellschaft	57
7.2.6	Sicherheit	59
7.3	Umsetzung einer Ausländer- und Integrationspolitik	60
7.3.1	Grundsätzliches	60
7.3.2	Kantonale Aufgaben	60
7.3.3	Partner des Kantons Zürich	62
7.3.4	Postulate an den Bund	63
7.3.5	Kommunikation mit der Bevölkerung	64
<b>8.</b>	<b>Schlussbetrachtung</b>	<b>65</b>
	<b>Anhänge</b>	<b>66</b>
1.	Personelle Zusammensetzung der Projektgruppe, Projektorganisation und Zeitplan, Hearing-Partner	
2.	Begriffsdefinitionen	
3.	Wichtige völker-, bundes- und kantonsrechtliche Grundlagen	
4.	Verzeichnis von konsultierten Dokumenten	

## Zusammenfassung

### Ausgangslage

Im Sommer 2000 überwies der Zürcher Kantonsrat dem Regierungsrat das aus einer Motion der Kantonsräte Dürr und Hirt hervorgegangene Postulat betreffend Ausarbeitung einer umfassenden Ausländerpolitik für den Kanton Zürich. Im Dezember 2000 wurde Peter Arbenz, Berater für Strategieentwicklung und Unternehmensführung, Winterthur, mit der Leitung eines Projektes zur Erarbeitung einer Ausländerpolitik im Kanton Zürich beauftragt. Da es sich dabei um ein Querschnittsthema der Kantonsverwaltung handelt, wurde im Januar 2001 eine aus Chefbeamten verschiedener Direktionen zusammengesetzte Projektgruppe gebildet. Die Projektgruppe setzte sich zum Ziel, eine Gesamtsicht zu vermitteln, die weder beschönigt noch diffamiert. Dieser Expertenbericht ist in diesem Sinne als Gesamtschau zu sehen und zu verstehen.

Sowohl in den Legislaturschwerpunkten des Regierungsrates 1995 - 1999 als auch 1999 - 2003 hat die Ausländerpolitik eher einen punktuellen Stellenwert. Selbst die Legislaturplanung des Bundesrates 1999 - 2003 spricht sich nur in Teilbereichen zur zukünftigen Ausländerpolitik des Bundes aus. Bis heute gibt es jedenfalls weder auf Bundesebene noch im Kanton Zürich eine ausformulierte und kohärente Ausländer- oder Migrationspolitik.

In der Schweiz lebende Personen geniessen unabhängig von ihrer Nationalität sowohl in internationalen Konventionen wie in der Schweizerischen Bundesverfassung verbrieft Grundrechte. Eine Übersicht über die rechtlichen Grundlagen zu einer Migrationspolitik zeigt, dass in der Asylpolitik der Bund für die Legiferierung zuständig ist. Den Kantonen und Gemeinden kommt hier nur eine Vollzugsverantwortung zu. Die Bundesgesetzgebung regelt auch den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern, überträgt jedoch den Kantonen Vollzugaufgaben. Die Kantone haben bei der Zulassung von Ausländern zur Erwerbstätigkeit im Rahmen der vom Bund gewährten Kontingente eine gewisse Handlungsfreiheit. Grössere Gestaltungsspielräume haben die Kantone bei den Einbürgerungen, im Bildungs- und Gesundheitswesen sowie in der Integrationspolitik.

Bei einer Wohnbevölkerung des Kantons Zürich von rund 1,12 Mio. Einwohnern beträgt der Ausländeranteil rund ein Fünftel (21,2 % oder 253'000 Personen). Dieser Anteil liegt leicht über dem schweizerischen Mittel von 19,6 %. Der grösste Teil der Ausländer stammt aus europäischen Ländern (90 %). Von ihnen haben 69 % eine Niederlassungsbewilligung, 22 % eine Jahresaufenthaltsbewilligung, nur 2 % sind anerkannte Flüchtlinge. Rund 7 % der Ausländer im Kanton Zürich sind Asylsuchende oder vorläufig Aufgenommene. Nicht erfasst in der Statistik der Wohnbevölkerung sind selbstverständlich die Touristen und die illegal anwesenden Ausländer.

Der Hauptgrund der Einreise ist der Familiennachzug (30 %), der zweitwichtigste Grund ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Kanton Zürich (rund 17 %).

Die ausländische Wohnbevölkerung verteilt sich unterschiedlich auf das Kantonsgebiet (z.B. in Oberembrach 2,4 % und in Schlieren 40 %), und auch innerhalb der städtischen Agglomerationen ist die ethnische Zusammensetzung der Wohnbevölkerung verschieden (Stadt Zürich im Kreis 7 18,6 %, im Kreis 4 43,7 %).

Sämtliche im Bericht verwendeten Angaben entstammen soweit verfügbar aus Statistiken mit Stand per Ende Dezember 2000.

Die Ausländer haben für die Wirtschaft zur Sicherstellung der notwendigen Arbeitskräfte, des weiteren Wachstums und der sozialen Wohlfahrt eine grosse Bedeutung. Sie beanspruchen zwar Mittel der Sozialversicherungen, leisten daran aber auch ihre Beiträge.

Ihre Kinder sind im kantonalen Bildungssystem integriert. Kindergärten und Volksschule erbringen grosse Integrationsleistungen. Die Lehrerschaft und die Schulbehörden, insbesondere in den betroffenen städtischen Gemeinden, sind mit dieser Aufgabe stark belastet. Andererseits ergeben sich Chancen für das interkulturelle Zusammenleben. In der Volksschule ist der Schulerfolg der Kinder aus Migrantenfamilien nach wie vor unterdurchschnittlich. Ihre Beteiligung in der nachobligatorischen Bildung, das heisst in der Berufsschule, in den Mittelschulen, den Fachhochschulen und Universitäten ist verglichen mit den Durchschnittswerten der gesamten Bevölkerung noch tief. Aus den neueren Einwanderergruppen sind es weniger als die Hälfte der Jugendlichen, die eine Berufslehre absolvieren. Eine bessere berufliche Qualifizierung der zweiten und dritten Einwanderer-Generationen ist dringend nötig.

Gegenüber anderen europäischen Staaten kennt die Schweiz nach wie vor ein relativ erschwertes Einbürgerungsverfahren. Beim Vergleich des Ausländeranteils anderer Staaten ist dies mitzuberücksichtigen.

Ein in der Öffentlichkeit häufig diskutiertes politisches Thema ist die so genannte Ausländerkriminalität. Ein besonderes, statistisch signifikantes Problem stellen die Asylsuchenden und die ausländischen „Kriminaltouristen“ dar. Auffallend sind hohe Ausländeranteile bei ausgewählten Delikten (Gewaltdelikte, Betäubungsmittelhandel, Einbruch).

Im Bereich einer gezielten politischen und gesellschaftlichen Integrationsförderung steckt die Ausländerpolitik sowohl auf der Ebene des Bundes wie der Kantone noch in den Anfängen. Allerdings werden sich die Behörden, die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft mehr und mehr der Notwendigkeit der Integrationsförderung bewusst. So sind nicht zuletzt die grösseren Gemeinden und Städte sowie auch der Bund auf diesem Gebiet aktiv geworden

und können dadurch gesellschaftliche Spannungen abbauen und soziale Kosten vermindern.

Sowohl die Schweiz wie der Kanton Zürich müssen davon ausgehen, dass die Migrationsbewegungen in den nächsten Jahren anhalten und der ausländische Bevölkerungsanteil auf lange Sicht rund ein Fünftel betragen wird.

Betrachtet man die Bevölkerungsprognosen für die Schweiz und den Kanton Zürich, so nimmt die Wohnbevölkerung tendenziell in den nächsten Jahrzehnten sukzessive ab. Der Anteil der über 65-jährigen steigt jedoch von heute rund 15 % bis 2020 auf 20 % und bis 2050 gar auf rund 24 %. Gleichzeitig nimmt die Zahl der erwerbstätigen Personen überproportional ab. Ohne eine relativ starke Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland würden der Schweiz zusätzlich Zehntausende von erwerbstätigen Personen fehlen. Mit einem grösseren Zeitverzug altert jedoch auch die ausländische Wohnbevölkerung und ein gutes Drittel von ihnen bleibt auch nach der Pensionierung in der Schweiz.

Nach Inkrafttreten der bilateralen Verträge mit der Europäischen Union wird nach einer längeren Übergangszeit zwischen der Schweiz und den Ländern der Europäischen Union vollständige Personenfreizügigkeit bestehen. Nach bisherigen Erfahrungen in der EU hat jedoch die innereuropäische Binnenwanderung stark an Attraktivität verloren, sodass kaum mehr mit einem grossen Zuzug zusätzlicher westeuropäischer Arbeitskräfte zu rechnen ist. Damit stellt sich vermehrt die Frage, wie die Schweiz inskünftig die Migration aus ausser-europäischen Gebieten volkswirtschaftlich und gesellschaftspolitisch vernünftig steuern und regeln kann.

Die vorhersehbaren Entwicklungen führen zu vermehrtem Handlungsbedarf auf allen staatlichen Ebenen und selbstredend auch für den Kanton Zürich. Trotz eingeschränkter Handlungsspielräume des Kantons im Ausländerbereich sind angesichts des grossen Ausländeranteils alle Bereiche der Politik gefordert, insbesondere bei der Gestaltung von Rahmenbedingungen für den Zuzug der notwendigen Arbeitskräfte, bei der Integration der anwesenden Ausländer und ihrer Familien im Kantonsgebiet und beim Vollzug der Asylpolitik.

### **Zielvorstellungen einer Ausländer- und Integrationspolitik**

Die Expertengruppe hat versucht, Zielvorstellungen zu formulieren, über die ein breiter Konsens entstehen könnte, ohne politische Einzelentscheide vorauszunehmen.

Das gesellschaftliche Klima der Wohnbevölkerung der Schweiz soll im Beziehungsfeld zwischen Schweizern und Ausländern geprägt sein von kultureller Bereicherung, einem offenen Dialog und einer aktiven Mitwirkung aller

Einwohner am gesellschaftlichen Leben. Solidarisches Geben und Nehmen sollen zum Alltag gehören. Es muss gelingen, Kriminalität und Rechtsmissbräuche so zu bekämpfen, dass die Nationalität in deren Zusammenhang nicht mehr das zentrale Thema ist.

Die einwandernden Personen sollen die Schweiz als Rechtsstaat mit spezifischem Charakter, Traditionen und Umgangsformen respektieren und deren Gesetze befolgen. Sie sollen sich aktiv um die Integration in die Gesellschaft bemühen und sich konstruktiv am gesellschaftlichen Austausch beteiligen. Ausländer haben während ihres Aufenthalts in der Schweiz sowohl Rechte wie Pflichten.

Die Schweizer sollen sich der Bedeutung der Ausländer in ihrem Land bewusst sein, offen auf sie zugehen und bereit sein, sie in ihre Gesellschaft aufzunehmen, d.h. gesellschaftliche Prozesse gemeinsam zu gestalten.

Über die Ausländer-, Asyl- und Flüchtlingspolitik (Migrationspolitik) soll zwischen Bund und Kantonen, unter den politischen Parteien, den Wirtschaftsorganisationen und den in der Migrationspolitik aktiven privaten Vereinigungen ein Grundkonsens entstehen. Bei der Ausgestaltung und Umsetzung von Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien zur Ausländer-, Asyl- und Flüchtlingspolitik sollen die zuständigen Behörden eng mit allen Partnern zusammenarbeiten. Die schweizerische Migrationspolitik soll sich an der humanitären Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung und den berechtigten Eigeninteressen von Wirtschaft und Gesellschaft orientieren.

Migrationspolitik soll nicht länger im Alleingang und ausschliesslich nationalstaatlich, sondern vermehrt in internationaler Zusammenarbeit bewältigt werden. Die schweizerische Migrationspolitik soll demnach primär abgestimmt sein mit einer Migrationspolitik der EU, bzw. ihren Mitgliedstaaten und versuchen auch weltweite Migrationsmechanismen mitzugestalten.

Eine Integrationspolitik strebt ein möglichst harmonisches Zusammenleben in der gesamten Wohnbevölkerung, sowohl verschiedener Ethnien, Nationalitäten wie sozialer Schichten an. Integration ist ein andauernder, interaktiver Prozess in einer dynamischen Gesellschaft zwischen Aufnehmenden und Aufgenommenen. Die verschiedenen Bevölkerungsgruppen sollen einander gegenseitig respektieren, tolerant sein, offen und konfliktfähig. Alle haben gleiche Chancen und tragen gemeinsam Risiken.

Die grössten Beiträge zur Integration in der Gesellschaft leisten das Schulwesen, das Erwerbsleben und die Wohnumgebung. Voraussetzungen, dass Integration gelingen kann, sind sowohl die Aufnahme- wie die Integrationsbereitschaft. Grundlage für jede Integration in einem demokratischen Rechtsstaat ist die Akzeptanz der Rechtsordnung und des demokratischen Staatsaufbaus. Ein wesentliches Mittel zur Erleichterung der Integration ist die gemeinsame Verständigung, mithin das Beherrschen der gemeinsamen Sprache und die Akzeptanz der gesellschaftlichen Spielregeln.



Besondere Aspekte im Zusammenhang mit der Integration ergeben sich bei Asylsuchenden. Einerseits ist für die überwiegende Mehrzahl dieser Personen der Aufenthalt in der Schweiz von begrenzter Dauer, andererseits ist es unumgänglich, dass sie sich während dieser Zeit in unserem Land zurecht finden und sich entsprechend unseren Gepflogenheiten verhalten. Insoweit ist ein entsprechender Grad an Integration anzustreben, umso mehr als sie hier befähigt werden sollen, sich bei einer Rückkehr ins Herkunftsland wieder reintegrieren zu können. Eine so verstandene Integration von Asylsuchenden präjudiziert denn auch keinen Verbleib in der Schweiz. Bei denjenigen Personen, denen Asyl gewährt wird und die auf Dauer in der Schweiz verbleiben, ist eine hohe Integration anzustreben.

Der Staat bzw. der Kanton Zürich darf Integration nicht allein den gesellschaftspolitischen Kräften, der Wirtschaft und den Gemeinden überlassen, sondern sollte selbst den Integrationsprozess durch Bereitstellung von finanziellen Mitteln, geeigneten Integrationsprojekten sowie intensiver Kommunikation aktiv fördern. Dadurch leistet er einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung des sozialen Friedens. Er hat dabei die Bedürfnisse aller Bevölkerungsteile, sowohl der Schweizer wie der bereits integrierten oder weniger integrierten Ausländer zu berücksichtigen. Umgekehrt riskiert der Kanton bei ungenügender Integration höhere und unnötige Sozialkosten.

### **Massnahmen**

Die kantonale Politik berührt die gesamte Wohnbevölkerung. Damit die dargelegten Zielvorstellungen realisierbar sind, müssen sich zunächst Regierungsrat und Kantonsrat darüber aussprechen. Anschliessend sind konkrete Massnahmen zu treffen. Bei der Umsetzung der Ausländer- und Integrationspolitik müssen sich alle politischen Akteure und die Verwaltung sowohl auf kantonalen wie auf kommunaler Stufe vermehrt bewusst sein, dass ein Fünftel der Wohnbevölkerung im Kanton Zürich Ausländer sind, die grundsätzlich in alle politischen Aktionsprogramme und Tagesgeschäfte einzubeziehen sind. Hiefür braucht es zweifellos eine intensive Kommunikation und eine ehrliche intellektuelle und emotionale Auseinandersetzung.

Eine künftige Ausländerpolitik sollte also in die Gesamtpolitik des Kantons eingebettet sein, die verschiedenste Politikbereiche mitbeeinflussen, von diesen aber auch berücksichtigt werden. Trotz dieser Grundhaltung ist nicht darüber hinwegzusehen, dass politische Massnahmen zu treffen sind, die spezifisch Ausländer anvisieren.

Bei der Umsetzung seiner Ausländerpolitik ist der Kanton im Übrigen auf die Mitwirkung der Gemeinden, von halbstaatlichen und privaten Organisationen angewiesen und sollte demnach diese auch vermehrt in die Entscheidungsfindung einbeziehen.

Die politischen Behörden wissen aus Erfahrung, dass Beziehungen zwischen Gruppen und Individuen nicht allein durch Rechtsnormen bestimmt werden. Nicht zu übersehen ist schliesslich, dass Ausländerpolitik das Resultat der demokratisch geführten politischen Auseinandersetzung ist.

Was die Umsetzung der Ausländer- und Integrationspolitik anbetrifft, so werden im Bericht mögliche Ziele und Massnahmen aufgelistet. Sie umfassen die folgenden Bereiche:

- Wirtschaft
- Politische Rechte und Pflichten
- Bürgerrecht
- Bildung
- Gesellschaft
- Sicherheit.

Nebst diesen konkreten Massnahmen in Teilbereichen der kantonalen Politik, empfiehlt die Projektgruppe zur verstärkten Koordination, Kooperation und Kommunikation die Schaffung eines Beauftragten für Integrationsfragen. Mit einer zu institutionalisierenden Fachkommission soll die schon bestehende Zusammenarbeit optimiert werden. Am Auftrag der KAAZ soll festgehalten werden. Etliche der aufgeführten Massnahmen würden zusätzliche finanzielle Mittel erfordern. Diese sind zum Teil in die bestehenden ordentlichen Budgets aufzunehmen und zu einem anderen Teil als neue Positionen zu beantragen. Deren Höhe hängt entscheidend vom Mass der Umsetzung der einzelnen Massnahmen ab.

# **Bericht an den Regierungsrat über eine Ausländer- (und Integrations-) Politik im Kanton Zürich**

## **1. Einleitung**

### **1.1 Vorbemerkungen**

Der Bericht über eine Ausländer- (und Integrations-) Politik im Kanton Zürich ist das Produkt eines Expertenteams und keine wissenschaftliche Studie. Wichtige konsultierte Dokumente sind im Anhang aufgelistet. Sie liegen dem Bericht nicht bei, sind jedoch auf Anfrage erhältlich.

Formell gelten Personenbezeichnungen im nachfolgenden Expertenbericht für Frauen und Männer. Was die inhaltlichen Aussagen zu den Zielgruppen der Ausländerpolitik anbetrifft, so wird bei der Problemanalyse und den Lösungsvorschlägen zwischen Ausländerinnen und Ausländern wo nötig unterschieden.

Die Beurteilung des Ist-Zustandes und der Entwicklungstendenzen sowie die vorgeschlagenen Zielvorstellungen für eine Ausländer- und Integrationspolitik wurden mit verschiedenen Vertretern aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Bildung, Wissenschaft und Gesellschaft in Form von Hearings erörtert. Die Resultate der Hearings sind in diesem Bericht verarbeitet.

Die Expertengruppe versteht die kantonale Ausländer- und Integrationspolitik als die Gesamtheit von Zielen und Massnahmen im Ausländerbereich, von denen sowohl die ausländische wie die einheimische Bevölkerung betroffen sind. Damit eine kantonale Ausländer- und Integrationspolitik in Teilbereichen nicht zu Widersprüchen führt, für die Bevölkerung klar und verständlich ist und optimale Wirkung entfaltet, muss sie auf die Migrationspolitik des Bundes abgestimmt und auf kantonaler Stufe umfassend, kohärent und koordiniert sein.

Die Expertengruppe war bestrebt, mit dem vorliegenden Bericht eine Gesamt-sicht zu vermitteln, die weder beschönigt noch diffamiert. Der Bericht enthält am Schluss mögliche Ziele und Massnahmen einer kantonalen Ausländer- und Integrationspolitik zuhanden des Regierungsrates des Kantons Zürich und präjudiziert dessen Stellungnahme in keiner Weise.

### **1.2 Veranlassung und Auftrag**

In seiner Sitzung vom 26. Juni 2000 hat der Zürcher Kantonsrat eine Motion der Kantonsräte Lucius Dürr und Prof. Richard Hirt vom 17. August 1998 (KR-Nr. 279/1998) betreffend Ausarbeitung einer umfassenden Ausländerpolitik für den Kanton Zürich als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung an den Regierungsrat überwiesen. Insbesondere seien die Bereiche der Zuwan-

derungsbeschränkung, Integration in wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und politischer Hinsicht sowie die Verhinderung von Straftaten umfassend zu behandeln. Das Konzept solle im weiteren aufzeigen, welche Gesetzgebungsarbeiten auf welchen politischen Ebenen zur Realisierung des Konzepts notwendig seien. Ferner solle aus dem Bericht hervorgehen, ob und in welchem Umfang der Kanton Zürich durch Aktivitäten im Ausland die Realisierung des Ausländerkonzeptes verbessern könne.

Da es sich um ein Thema handelt, das mehr oder minder ausgeprägt alle Direktionen betrifft, sollte der Auftrag mittels einer direktionsübergreifenden Projektorganisation erfüllt werden. Peter Arbenz, Berater für Strategieentwicklung und Unternehmensführung, Winterthur, wurde mit der Projektleitung zur Erarbeitung einer Ausländer- (und Integrations-) Politik im Kanton Zürich beauftragt. Die personelle Zusammensetzung der Projektgruppe, die Projektorganisation, der Zeitplan für die Abwicklung des Auftrages und die Hearing-Partner sind im **Anhang 1** ersichtlich.

Die Projektgruppe trat insgesamt zu neun halbtägigen Sitzungen und zwei eintägigen Klausuren zusammen. Zwischenzeitlich erarbeiteten Teilprojektgruppen einzelne Berichtsteile, die nachher vom Redaktionsteam weiter bearbeitet und inhaltlich integriert wurden. Die im Bericht verwendeten Begriffe sind im **Anhang 2** definiert.

Der Regierungsrat des Kantons Zürich traf sich mit der Projektleitung einmal zu einem Zwischenbericht und einmal zur Schlusspräsentation. Die Generalsekretärenkonferenz nahm drei Mal Kenntnis vom Projektfortschritt.

### 1.3 Stellenwert und bisherige Ziele der Ausländerpolitik im Kanton Zürich

Der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung im Kanton Zürich betrug Ende 2000 gut 21 Prozent oder einen Fünftel. Eine Ausländerpolitik hat deshalb in der kantonalen Politik einen hohen Stellenwert. Sie betrifft nicht nur die Ausländer direkt, sondern ebenfalls die schweizerische Wohnbevölkerung bei deren Zusammenleben mit den Ausländern, und dies sowohl im öffentlichen Leben wie auch in wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Fragen. Von der Ausländerpolitik im weitesten Sinne betroffen sind aber nicht nur die statistisch erfassten Ausländer, sondern auch Eingebürgerte.

Der Kanton Zürich kannte bis anhin keine umfassende Ausländerpolitik. Im Rahmen der täglichen Aufgaben der Kantonalen Verwaltung mussten aber stets Fragen im Zusammenhang mit Ausländern bearbeitet werden. Dadurch entwickelte sich eine praktizierte Ausländerpolitik, die jedoch bisher nicht explizit ausformuliert und unter den verschiedenen Anwendungsinstanzen auch nicht abgestimmt war.

Im Bericht des Regierungsrates über die Legislatorschwerpunkte 1995 -1999 gibt es relativ wenig Hinweise zur Ausländerpolitik. In seiner Beurteilung zum gesellschaftspolitischen Umfeld wird darauf hingewiesen, dass die Migration, vor allem die Flüchtlingsströme, zugenommen hätten. Die vermehrten Migrationsbewegungen führten zu einer multikulturellen Gesellschaft, die als

Chance verstanden werden könne, aber auch negative Reaktionen der Bevölkerung hervorrufe. Ausserdem räumt der Regierungsrat der physischen Sicherheit des Einzelnen einen hohen Stellenwert ein. Das Sicherheitsgefühl sei dabei stark von den persönlichen Erfahrungen abhängig. Neben polizeilichen Massnahmen und einer wirksamen Strafverfolgung komme der Ausländerpolitik in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle zu. Einerseits sei die Integration zu fördern, andererseits dafür zu sorgen, dass illegal anwesende Ausländer und solche, deren Anwesenheitsrecht durch kriminelle Aktivitäten verwirkt sei, das Land zu verlassen hätten.

Wichtige Integrationsaufgaben werden schon bisher von den Gemeinden wahrgenommen. Die Tatsache, dass lange Zeit weder vom Bund noch vom Kanton bis zum Jahr 2000 Integrationsprogramme mitfinanziert werden konnten, hat jedoch eine breite und nachhaltige Integrationsförderung beeinträchtigt.

Gemäss der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) vom 24. Oktober 1991 gilt der Grundsatz, dass alle in der Schweiz lebenden fremdsprachigen Kinder in die öffentlichen Schulen zu integrieren sind. Jede Diskriminierung ist demnach zu vermeiden. Die Integration respektiert das Recht des Kindes, die Sprache und Kultur des Herkunftslandes zu pflegen. Grundlagen bilden das Recht und die Pflicht zu Grundschulunterricht gemäss Bundesverfassung und der UNO-Kinderrechtskonvention.

Für das Zürcher Bildungswesen hat der Bildungsrat am 24. Januar 1995 mit den "Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder und zur interkulturellen Pädagogik" ein Leitbild formuliert, das folgende Richtlinien beinhaltet:

- Gleichberechtigung, gleiche Rechte und Pflichten, gleiche Chancen
- Integration
- Interkulturelles Lernen als Unterrichtsprinzip
- Erziehung zur Toleranz und zu gegenseitigem Respekt.

#### **1.4 Legislaturplanung des Bundesrates 1999 bis 2003**

In der Legislaturplanung des Bundesrates 1999 bis 2003 finden sich einige einschlägige Hinweise zu einer zukünftigen Ausländerpolitik des Bundes und zu den Bundesrätlichen Zielsetzungen.

Im Rahmen schweizerischer Beiträge zur Stabilisierung der Länder des ehemaligen Jugoslawien, z.B. für Kosovo, will der Bundesrat in erster Linie Projekte berücksichtigen, welche die Rückkehr und die Wiedereingliederung von Flüchtlingen fördern. Zur Friedensförderung will er auch Massnahmen unterstützen, die zum Aufbau funktionierender Marktwirtschaften in den Staaten Osteuropas beitragen, mit dem Ziel, die Wohlstandsunterschiede in Europa zu

reduzieren und damit die Wanderbewegungen Richtung Westeuropa zu vermindern.

Bei der Umsetzung der neuen Sicherheitspolitik geht es dem Bundesrat darum zu vermeiden, dass die Schweiz eine Insel der Unsicherheit wird und dadurch für ihre innere Sicherheit, die Einwanderungs- und die Asylpolitik, die Visumpolitik und -praxis und die polizeiliche Zusammenarbeit Nachteile erleidet. Der Bundesrat will deshalb die Zusammenarbeit mit ausländischen Justiz- und Polizeibehörden verstärken.

Zur Neuorientierung der Ausländerpolitik und Stabilisierung im Asylbereich, unter Wahrung der humanitären Tradition der Schweiz, soll das Ausländergesetz, das den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern in der Schweiz regelt, total revidiert werden. Das Gesetz soll die Voraussetzungen für die Zulassung definieren, wobei die wirtschaftlichen Bedürfnisse und humanitären Anliegen zu berücksichtigen sind. Ferner sollen Massnahmen zur stärkeren Integration von Ausländern ergriffen, sowie bessere Instrumente zur Bekämpfung von Verstössen gegen das Ausländerrecht geschaffen werden. Der Bundesrat will ausserdem eine neue Vorlage über die erleichterte Einbürgerung in der Schweiz geborener und hier aufgewachsener Ausländer verabschieden.

Im Bereich des Asylwesens sollen Anreizstrukturen zur weiteren Verminderung der Ausgaben im Asylbereich geprüft werden. Der Bundesrat will ausserdem die freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen mit Rückkehrhilfeprogrammen fördern und die Wiedereingliederung im Heimatland unterstützen. Die Wegweisung von Asylsuchenden soll durch den Abschluss von Rückübernahme- und Transitabkommen mit den jeweiligen Ländern umgesetzt werden. Der Bundesrat strebt eine europäische Verteilung der Lasten im Asyl- und Flüchtlingsbereich an. Er will zudem die schweizerische Visumpolitik dem europäischen System soweit wie möglich angleichen.

### **1.5 Legislatorschwerpunkte des Regierungsrates des Kantons Zürich 1999 - 2003**

In seinen Legislatorschwerpunkten 1999 - 2003 stellt der Regierungsrat des Kantons Zürich zu den Umfeldentwicklungen fest, dass die Migration zunimmt, einerseits bedingt durch die internationale politische Lage, andererseits durch die Bedürfnisse des inländischen Arbeitsmarktes. Die Lebensformen in den Städten, aber auch auf dem Land würden immer stärker von der Vielfalt der Kulturen beeinflusst. Die Präsenz von meist hochspezialisierten Arbeitskräften und das wachsende interkulturelle Verständnis wirkten sich grundsätzlich positiv aus. Daneben wachse aber das Potential migrationsbedingter sozialer Konflikte, wovon der Kanton Zürich überdurchschnittlich betroffen sei.

Auf die Gestaltung einer Ausländerpolitik könnten die folgenden Zielsetzungen der Regierungspolitik Einfluss haben:

- "Objektive Sicherheit und subjektives Sicherheitsgefühl dort zu vermitteln, wo es in den Aufgabenbereich des Regierungsrates fällt";

- "Die Attraktivität des Wirtschaftsraumes Zürich weiter zu stärken, damit im verschärften globalen Wettbewerb immer wieder neue Arbeitsplätze geschaffen werden";
- "In einer stärker konflikträchtigen und sich polarisierenden Zeit zu einer besseren Konfliktregelung beizutragen, aber auch dafür zu sensibilisieren, dass der Kanton bei der Aufgabenerfüllung die Aufgabenteilung mit dem Bund und den Gemeinden berücksichtigt und wegen der beschränkten Ressourcen die Konzentration auf seine Kernaufgaben anstreben muss".

Konkrete Aussagen finden sich im Kapitel über die Sicherheit, wo die Zürcher Regierung folgende Wirkungen beabsichtigt:

- "Im Asylwesen und im Ausländerbereich, die durch die verstärkte Migration eine noch erhöhte Aufmerksamkeit verlangen, ist bei der bestehenden Kompetenzordnung darauf hinzuwirken, dass der Bund vermehrt Aufgaben im Ausländerbereich eigenverantwortlich wahrnimmt und die Kantone bei Vollzugsaufgaben besser unterstützt. Soweit es sich um klassischen Asylschutz handelt, ist die integrative Wirkung staatlicher Tätigkeit zu verstärken. Dazu gehören selektive Integrationsbemühungen, insbesondere im Schulbereich."
- "Bei Flüchtlingen, die infolge kriegerischer Ereignisse in ihrer Heimat immer zahlreicher temporären Schutz in der Schweiz suchen, ist vor allem die Rückkehr in Würde und Sicherheit zu fördern. Weiterhin gilt es aber auch, Missbräuchen im Asylwesen zu begegnen. Allfällige Lücken sind zu schliessen, Verfahren grundsätzlich zu beschleunigen."

Schliesslich finden sich im Bereich der Bildung Hinweise:

- "Der zunehmenden Migration in die Schweiz mit ihren Auswirkungen vor allem im Volksschulbereich ist vermehrt Rechnung zu tragen."

Bereits aus der Aufnahme ausländerpolitischer Probleme und Themen in die Legislatorschwerpunkte 1995 - 1999 als auch 1999 - 2003, sowie durch die Entgegennahme der Motion der Kantonsräte Dürr und Hirt in Form eines Postulates, ergibt sich der materielle und formelle Handlungsbedarf für den Regierungsrat des Kantons Zürich. Einzelne Kantone wie zum Beispiel der Kanton Basel Stadt, St. Gallen und Luzern haben bereits diesbezügliche Politikberichte erstellt. Im Kanton Zürich haben die Städte Zürich und Winterthur kürzlich ihre Integrationspolitik formuliert.

## 2. Rechtliche Grundlagen

### 2.1 Ausgangslage

Die Umsetzung einer Ausländerpolitik erfordert staatliches Handeln auf verschiedenen Ebenen. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit des staatlichen Handelns bzw. der Gesetzmässigkeit der Verwaltung besagt, dass alle Verwaltungstätigkeit an das Gesetz gebunden ist und einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Im Zusammenhang mit der Formulierung einer ganzheitlichen Ausländerpolitik für den Kanton Zürich ist daher vorab zu klären, welcher Handlungs- und Legiferierungsspielraum dem Kanton in den hierfür interessierenden Politikbereichen überhaupt zukommt. Zu beachten ist hier insbesondere die sich aus der Bundesverfassung ergebende Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen. In Gebieten, in welchen der Bund die ausschliessliche Gesetzgebungshoheit beansprucht, besteht in der Regel kein Raum für kantonale Massnahmen, weshalb diese von vornherein nicht Gegenstand einer kantonalen Politik sein können. Eine eigenständige kantonale Ausländerpolitik kann es nur dort geben, wo der Kanton entweder die Gesetzgebungskompetenz besitzt oder dort, wo zwar übergeordnetes Recht besteht, dieses den Kantonen aber einen Gestaltungsspielraum einräumt. Darüber hinaus hat der Kanton jedoch die Möglichkeit, die Migrationspolitik des Bundes durch entsprechende Vorstösse und Stellungnahmen zu beeinflussen.

### 2.2 Rechtslage in wesentlichen Bereichen einer kantonalen Ausländerpolitik

In der Schweiz lebende Menschen haben unabhängig von ihrer Nationalität sowohl in internationalen Konventionen wie in der Schweizerischen Verfassung verbriefte Grundrechte. Dazu gehören unter anderem die Meinungsäusserungsfreiheit und die Religionsfreiheit sowie das Recht auf eine faire Rechtsprechung.

Im Folgenden wird im Hinblick auf die Formulierung politischer Zielsetzungen die Analyse der Rechtslage auf die wichtigsten Themen und Rechtserlasse konzentriert. Die wichtigsten völker-, bundes- und kantonsrechtlichen Grundlagen sind im **Anhang 3** aufgelistet.

#### 2.2.1 Politische Rechte

Gemäss Art. 39 BV regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten; die Kantone regeln sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.

§ 16 der Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869 (KV) bestimmt, dass stimmberechtigt und in öffentliche Ämter wählbar nur Schweizer sind, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben. Sowohl das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 4. September 1983 (Wahlgesetz) als auch das Gesetz über das Vorschlagsrecht des Volkes vom 1. Juni 1969 (Ini-



tativgesetz) enthalten keine weiteren Bestimmungen über das Stimm- und Wahlrecht. Nach der geltenden Rechtslage kennt das zürcherische Recht somit keine Rechtsetzungsdelegation an die Gemeinden zur Regelung des Stimmrechts in kommunalen Angelegenheiten.

### **2.2.2 Bürgerrecht**

Die Grundnorm betreffend das Schweizerische Bürgerrecht findet sich in Art. 37 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV). Diese besagt, dass Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger ist, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und eines Kantons besitzt. Art. 38 BV weist dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse in der Frage des Erwerbs und des Verlustes des Schweizer Bürgerrechts zu. Von dieser Kompetenz hat der Bund mit dem Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (BüG) Gebrauch gemacht. Dieses Gesetz regelt allerdings die Frage des Erwerbs und des Verlusts des Bürgerrechts nicht abschliessend, sondern stellt hierfür Mindestvorschriften auf, welche die Kantone bei der Rechtssetzung auf ihrer Stufe zu beachten haben.

Die Regelung des Verfahrens des Erwerbs und des Verlusts des Bürgerrechts auf kantonaler und kommunaler Ebene ist Sache der Kantone. Im Rahmen der bundesrechtlichen Mindestvorschriften sind die Kantone frei, das Verfahren für die Erteilung des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts zu regeln. Sie können zudem zusätzliche materielle Voraussetzungen insbesondere für den Erwerb dieser Bürgerrechte aufstellen.

Regelungen zum Kantons- und Gemeindebürgerrecht finden sich in den §§ 20 ff. des Gesetzes über das Gemeindegewesen vom 6. Juni 1926 sowie in der Verordnung über das Gemeinde- und das Kantonsbürgerrecht vom 25. Oktober 1978. Diese Verordnung enthält neben der Regelung des Verfahrens auch verschiedene materielle Regelungen zum Erwerb und Verlust des Bürgerrechts. In diesem Bereich steht dem Kanton ein Legiferierungsspielraum zu, von welchem er beispielsweise im Bereich der erleichterten Einbürgerung von Ausländern der zweiten Generation auch schon Gebrauch gemacht hat.

### **2.2.3 Einreise und Aufenthalt**

Art. 121 BV weist die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl ausschliesslich dem Bund zu. Die wesentlichen Erlasse in diesem Bereich sind das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG), das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG) sowie die zahlreichen zu diesen Gesetzen erlassenen Verordnungen, wobei insbesondere die Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6. Oktober 1986 (BVO) zu erwähnen ist. Daneben bestehen in diesen Rechtsbereichen zahl- und umfangreiche Weisungen des Bundes, welche von den Kantonen im Rahmen ihres gesetzlichen Vollzugauftrages zu befolgen sind.

Der Vollzug der Bestimmungen des Ausländer- und des Asylrechts steht unter der Aufsicht des Bundes; er hat denn auch ein generelles Vetorecht betreffend positive kantonale Bewilligungsentscheide über Aufenthalt und Niederlassung inne. Das in Art. 4 ANAG statuierte freie Ermessen der kantonalen Fremdenpolizeibehörden ist in vielerlei Hinsicht eingeschränkt. Im Asylrecht kommen dem Kanton keinerlei Entscheidbefugnisse zu.

Das Bundesrecht regelt abschliessend die Bewilligungsarten, die ausländerrechtlichen Stati sowie die sich daraus ergebenden Rechte und Pflichten. Als Haupttypen definitiver und provisorischer Anwesenheitsstati sind zu erwähnen:

- die Jahresaufenthaltsbewilligung B (auf ein Jahr befristet, zu Erwerbszwecken, zum erwerbslosen Aufenthalt, sowie für anerkannte Flüchtlinge); Kantons- und Berufswechsel ist bewilligungspflichtig.
- die Saisonbewilligung A (für maximal 9 Monate zu Erwerbszwecken); grundsätzlich kein Kantons- und Berufswechsel möglich.
- die Niederlassungsbewilligung C (unbefristet, freie Erwerbstätigkeit); betr. Mobilität Gleichstellung mit Schweizer Bürgern.
- die Kurzaufenthaltsbewilligung L (längstens 18 Monate, zu Erwerbszwecken oder zum erwerbslosen Aufenthalt); Kantons- und Berufswechsel ist bewilligungspflichtig.
- die Grenzgängerbewilligung G (auf ein Jahr befristet, zu Erwerbszwecken)
- Asylsuchende mit N-Ausweis (Anwesenheitsrecht für die Dauer des Asylverfahrens; Erwerbstätigkeit nach Ablauf der bundesrechtlichen Sperrfrist von drei Monaten seit Stellen des Asylgesuchs; gemäss heute geltender Zürcher Praxis wird der erstmalige Stellenantritt frühestens 6 Monate nach Einreichen des Asylgesuches bewilligt und ist auf bestimmte Branchen beschränkt); Kantonswechsel mit Bewilligung des Bundes.
- Vorläufig Aufgenommene mit F-Ausweis (Ersatzstatus für rechtskräftig aus der Schweiz weggewiesene Personen, solange Wegweisungsvollzugshindernisse bestehen; Erwerbstätigkeit ist grundsätzlich möglich, wobei gemäss heute geltender Zürcher Praxis diese auf bestimmte Branchen beschränkt ist und der erstmalige Stellenantritt frühestens 6 Monate nach der vorläufigen Aufnahme bewilligt wird); Kantonswechsel ist bewilligungspflichtig.
- Schutzbedürftige mit S-Ausweis (Status für Personen, die für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung oder Situationen allgemeiner Gewalt in ihrem Heimat- oder Herkunftsland in der Schweiz aufgenommen werden, Erwerbstätigkeit nach Ablauf einer bundesrätlichen Sperrfrist von 3 Monaten möglich, die jedoch vom Kanton Zürich auf 6 Monate ausgedehnt wurde); Kantonswechsel ist bewilligungspflichtig.

## **2.2.4 Erwerbstätigkeit**

Die Zulassung von Ausländern zur Erwerbstätigkeit ist grundsätzlich in denselben Erlassen geregelt wie die Einreise, der Aufenthalt und die Niederlassung. Auch das Asylrecht enthält Bestimmungen hinsichtlich der Zulässigkeit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Die wesentlichen Erlasse in diesem Bereich sind also das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG), das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG) sowie die Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6. Oktober 1986 (BVO). Wesentlich ist dabei, dass der Bund jährlich die Zahl der erstmaligen Jahresaufenthaltsbewilligungen sowie die Kurz- und Saisonbewilligungen, die zu einer Erwerbstätigkeit berechtigen, kontingentiert. Daneben bestehen auch in diesem Bereich zahl- und umfangreiche Weisungen des Bundes, welche von den Kantonen im Rahmen ihres gesetzlichen Vollzugsauftrages zu befolgen sind.

Innerhalb der erwähnten Kontingente sind die Kantone unter Einhaltung der bundesrechtlichen Rahmenbedingungen frei, aber nicht verpflichtet, Ausländer zur Erwerbstätigkeit zuzulassen. Hierzu ist auf die Kantonale Verordnung über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer vom 30. Dezember 1986 hinzuweisen, welche auf der Ebene des kantonalen Rechts Voraussetzungen für die Bewilligung der Erwerbstätigkeit schafft.

Einzelne Berufe und Tätigkeiten stehen Ausländern nicht oder nur unter besonderen Voraussetzungen offen.

## **2.2.5 Bildung**

### **a) Grundschulunterricht**

Art. 19 BV statuiert einen verfassungsmässigen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Art. 62 BV weist das Schulwesen in die Kompetenz der Kantone; diese haben unter staatlicher Leitung für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der für alle Kinder offen und obligatorisch ist.

Im Bereich der Lehrpläne, der Sicherstellung des Übertritts, der Anerkennung von Abschlüssen und Diplomen, der Bezeichnung der Schulstufen und Schultypen und der Lehrerausbildung bestehen auf Grund eines Konkordates Kompetenzen der Kantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz. Die Konferenz hat von ihren Kompetenzen weitgehenden Gebrauch gemacht und entsprechende Empfehlungen erlassen, welche auch über den Bereich der Grundschule hinausgehen. Zu nennen sind hier die Empfehlungen zur Schulung fremdsprachiger Kinder vom 24. Oktober 1991 sowie die Erklärung zu Rassismus und Schule vom 6. Juni 1991.

Im übrigen sind die Kantone frei, die Organisation des Grundschulwesens, den Schulbesuch, die Unterrichtsgegenstände und Lehrpläne sowie die Lehrmittel zu regeln (vgl. das Kantonale Gesetz über die Volksschule und die Vorstufe

vom 11. Juni 1899). Im Hinblick auf ausländische Kinder und Jugendliche bestehen im Kanton Zürich besondere Erlasse, die sich vom Geltungsbereich keineswegs auf die Grundschule beschränken. In erster Linie anzuführen ist das Reglement über die Durchführung von Kursen in heimatlicher Sprache und Kultur vom 11. Juni 1992 sowie die Verordnung über die Integrationskurse vom 8. Juli 1998 (Förderung der Integration von fremdsprachigen 15- bis 20-jährigen Jugendlichen, die sich seit nicht mehr als zwei Jahren in der Schweiz aufhalten). Ferner zu erwähnen sind die Empfehlungen des Bildungsrates des Kantons Zürich zur Schulung fremdsprachiger Kinder und zur interkulturellen Pädagogik, zudem die Bestimmungen über die Sonderklassen E, die Empfehlungen über den Deutschunterricht für Fremdsprachige und das Reglement über die Dispensation für religiöse Feiertage. Letztlich kommen dazu zahlreiche Weisungen der Bildungsdirektion betreffend die Aufnahme von Kindern aus dem Ausland und die Schulung von Kindern von Asylsuchenden.

### **b) Mittelschule**

Die Lehrpläne und der Prüfungsstoff sind weitgehend auf überkantonaler Ebene (eidgenössisches Recht oder Empfehlungen der EDK) festgelegt. Die Zulassung zur Mittelschule sowie deren Organisation fällt in die Hoheit der Kantone. Ferner ist auf die vorstehend erwähnten Empfehlungen der Erziehungsdirektorenkonferenz und der Zürcher Schulbehörden im Bereich ausländischer Schüler zu verweisen.

### **c) Berufsbildung**

Art. 63 Absatz 1 BV sieht vor, dass der Bund Vorschriften über die Berufsbildung erlässt. Das Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 19. April 1978 trifft umfassende Regelungen betreffend die Berufsberatung, die Grundausbildung und die Weiterbildung in den Berufen der Industrie, des Handwerks, des Handels, des Bank-, Versicherungs-, Transportwesens und Gastgewerbes und anderer Dienstleistungsbetriebe sowie der Hauswirtschaft. Neben der Berufslehre regelt das Bundesrecht auch die Handelsmittelschulen, im Bereich der beruflichen Weiterbildung die höheren Fachprüfungen sowie bei den Technikerschulen, den höheren technischen Lehranstalten (Ingenieurschulen), den höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschulen und den höheren Fachschulen deren Förderung und die Mindestanforderungen an diese Institute. Der Vollzug liegt bei den Kantonen, wobei sie unter der Aufsicht des Bundes stehen. Dementsprechend finden sich in der kantonalen Einführungsgesetzgebung vorab Vorschriften betreffend die Organisation und den Vollzug der eidgenössischen Vorgaben.

Der Bund fördert den Aufbau und die Entwicklung von Fachhochschulen. Die Organisation dieser Schulen sowie die Zulassungsvoraussetzungen werden auf kantonaler Ebene geregelt. Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) hat im Jahr 2000 Empfehlungen für Brückenangebote zwischen obligatorischer Schule und Berufsbildung erlassen, die ein Rahmenkonzept unter anderem auch für Integrationskurse für Fremdsprachige und

eine Grundlage für die Subventionierung von Brückenangeboten für fremdsprachige Jugendliche durch den Bund beinhalten.

Im September 2000 hat der Bundesrat sodann den Entwurf eines neuen Berufsbildungsgesetzes verabschiedet. Darin ist vorgesehen, die bisherige Anlehre durch eine berufspraktische Bildung für einfachere Tätigkeiten zu ersetzen und gleichzeitig die Durchlässigkeit innerhalb der gesamten Berufsbildung zu erhöhen. Wie bisher sind Stützkurse bei Lernschwierigkeiten vorgesehen.

Ausserdem liegen im Entwurf (Dezember 2000) Empfehlungen zur Ausbildung und Integration von fremdsprachigen Jugendlichen auf der Sekundarstufe II der Erziehungsdirektorenkonferenz vor, die eine Förderung des Zugangs der fremdsprachigen Jugendlichen zu angemessenen Ausbildungsgängen enthalten.

#### **d) Hochschule**

Art. 63 Absatz 2 BV sieht vor, dass der Bund technische Hochschulen betreibt. In diesem Bereich findet sich im nachgeordneten Bundesrecht eine umfassende Regelung. Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung der kantonalen Hochschulen bzw. Universitäten. Der Zugang zu den Universitäten ist auf interkantonaler Ebene geregelt, ebenso die Koordination der kantonalen Universitätspolitik. Im übrigen legt der Kanton die Bestimmungen über die Zulassung, die Studiendauer und die Prüfungen und Promotionen an den Universitäten fest.

### **2.2.6 Sozialversicherung und Sozialhilfe**

Art. 12 BV statuiert das Recht auf Hilfe in Notlagen für jede sich in der Schweiz aufhaltende Person.

Die Art. 111 ff. BV weisen dem Bund die Kompetenzen im Bereiche der Sozialwerke (AHV, IV, Berufliche Vorsorge, ALV, Mutterschaftsversicherung, Familienzulagen) zu. Das kantonale Recht betreffend die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung regelt die kantonalen Leistungen in der Form von Ergänzungsleistungen und von Beihilfen. Die Anspruchsberechtigung und die Berechnung der Ergänzungsleistungen sind im Bundesrecht geregelt; lediglich die Beihilfen sind kantonales Recht. Ferner besteht auf der Stufe des kommunalen Rechts die Möglichkeit zur Gewährung von Gemeindegeldzuschüssen. Für bei der Arbeitslosenversicherung nicht oder nicht mehr anspruchsberechtigte Personen können die Kantone ergänzende Leistungen erbringen. Der Kanton Zürich subventioniert Weiterbildungs- und Beschäftigungsprogramme.

Art. 115 BV verweist die Unterstützung bedürftiger Personen in den Verantwortungsbereich der Kantone. Zur Zuweisung strittiger Fälle hat der Bund das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (ZUG) geschaffen. Besondere Regelungen bestehen – obwohl

die grundsätzliche Zuständigkeit bei den Kantonen verbleibt – zudem im Bereich der Fürsorge für Asylsuchende.

Auf kantonaler Ebene geregelt sind die Kinderzulagen für Arbeitnehmer, sowohl hinsichtlich der Anspruchsberechtigung als auch der Bemessung.

Vollumfänglich in die Kompetenz der Kantone fällt die Regelung der öffentlichen Sozialhilfe (Fürsorge), wobei im Kanton Zürich der Vollzug bei den Gemeinden liegt, welche von gewissen Tatbeständen abgesehen, auch für die Kosten aufzukommen haben. Ausnahmen bestehen insbesondere im Bereich der Sozialhilfe für Personen ausländischer Nationalität, wo der Kanton den Gemeinden ihre Leistungen teilweise abgilt.

### **2.2.7 Jugend**

Massgeblich sind die Art. 11 und 67 BV. Diese bestimmen einerseits, dass Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung haben und andererseits, dass Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen haben. Spezifische Regelungen auf Bundesebene gibt es mit Ausnahme hier nicht interessierender Fälle keine. Im Bereich der Jugendhilfe bestehen kantonale Regelungen, wobei insbesondere das Gesetz über die Jugendhilfe vom 14. Juni 1981 zu erwähnen ist, welches die generelle und individuelle Hilfe an Kinder und Jugendliche regelt (Beratung, Betreuung, Mütterberatung, Säuglingsfürsorge, Erziehungsberatung, Berufsberatung, Elternbildung, Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen, Freizeitgestaltung, Gewährung von Kleinkinderbetreuungsbeiträgen).

### **2.2.8 Gesundheitswesen**

Art. 117 BV weist die Regelung der Kranken- und Unfallversicherung dem Bund zu. Im übrigen ist das Gesundheitswesen Sache der Kantone. Besondere Regelungen bestehen auch hier für Personen des Asylrechts.

### **2.2.9 Starthilfe, Integrationsförderung**

Der Bereich der Integration ausländischer Personen hat bisher auf eidgenössischer und auf kantonaler Ebene nur vereinzelt Eingang in die Rechtsetzung gefunden.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf Art. 25a ANAG, welcher die finanzielle Beteiligung des Bundes an Projekten der sozialen Integration von Ausländern regelt. Die eidgenössische Verordnung über die soziale Integration der Ausländer legt im Wesentlichen die Ziele der Integrationsförderung fest und umreisst den Aufgabenbereich der Eidgenössischen Ausländerkommission. Im Übrigen handelt es sich um eine kantonale und kommunale Aufgabe.

Hingegen dürften die in der neuen Bundesverfassung verankerten Grundrechte, insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot und das Verbot der Diskriminierung, in diesem Bereich eine wesentliche Rolle spielen. Zu beachten ist hier aber immerhin, dass nach mehrheitlich herrschender Lehre und Praxis die verfassungsmässigen Grundrechte in erster Linie Abwehrrechte gegenüber dem Staat darstellen und dass Ableitung von Ansprüchen im Hinblick auf staatliches Handeln nur mit grösster Zurückhaltung bejaht wird.

### **2.2.10 Aktivitäten im Ausland**

Die auswärtigen Angelegenheiten sind primär Sache des Bundes (Art. 54 Absatz 1 BV), wobei er auf die Interessen der Kantone Rücksicht zu nehmen hat (Art. 54 Absatz 3 BV) bzw. diese an der Vorbereitung ausserpolitischer Entscheide mitwirken können (Art. 55 BV). In ihren Zuständigkeitsbereichen können die Kantone mit dem Ausland Verträge abschliessen, wobei diese dem Recht und den Interessen des Bundes und der anderen Kantone nicht zuwiderlaufen dürfen (Art. 56 BV).

Die sich aus dem eidgenössischen Verfassungsrecht ergebende Rechtslage zeigt – zumindest theoretisch – einen gewissen Handlungsspielraum für Beziehungen der Kantone zum Ausland auf. Dieser ist aber sehr beschränkt und dürfte in den hier interessierenden Politikbereichen kaum relevant sein. Gerade entscheidende Punkte wie die Einreise und der Aufenthalt, die Zulassung von Ausländern zum Arbeitsmarkt, das Bürgerrecht und die Sozialversicherungen sind dem Bund vorbehalten. Im Bereich der Bildung dürfte auf Grund der innerhalb der Schweiz bestehenden Verzahnung der Regelungen ebenfalls kein Handlungsspielraum für ausserpolitische Aktivitäten des Kantons Zürich gegeben sein. In den verbleibenden übrigen Bereichen ist nicht ersichtlich, inwiefern ausserpolitische Aktivitäten oder gar der Abschluss von Verträgen mit dem Ausland notwendig und zweckgemäss sind.

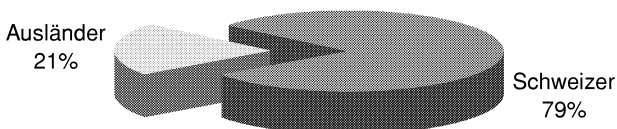
### 3. Ausländer im Kanton Zürich

Die Ausländer in der Schweiz sind ein fester Bestandteil der Wohnbevölkerung. Nach offiziellen Statistiken beträgt ihr Anteil gegenwärtig 19,6 %. Der weitaus grösste Teil von ihnen sind Niedergelassene (75 %), weitere 25 % sind Jahresaufenthalter. Die Personen im Asylverfahren zählen nicht zur ständigen schweizerischen Wohnbevölkerung. Im öffentlichen Bewusstsein werden sie aber wesentlich stärker wahrgenommen als es ihrer Zahl entspricht. Touristen und Grenzgänger werden nicht zur schweizerischen Wohnbevölkerung gezählt. Naturgemäss statistisch nicht erfasst sind die illegal anwesenden Aufenthalter.

#### 3.1 Zusammensetzung der Wohnbevölkerung des Kantons Zürich

Entgegen der offiziellen schweizerischen Statistik werden im Folgenden wo möglich die Personen im Asylverfahren, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge mitberücksichtigt. Per 31.12.2000 waren gemäss dem zentralen Ausländerregister 252'707 Personen oder bei der Wohnbevölkerung des Kantons Zürich von 1'193'789 Personen 21,2 Prozent Ausländer.

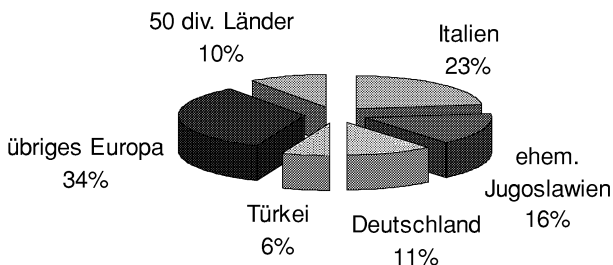
#### Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung im Kanton Zürich



Dieser Anteil liegt leicht über dem schweizerischen Mittel von 19,6 Prozent. Von diesen 252'707 Personen stammten 23 Prozent aus Italien, 16 Prozent aus den verschiedenen Teilen des ehemaligen Jugoslawien, 11 Prozent aus Deutschland und 6 Prozent aus der Türkei. 90 Prozent der ausländischen Wohnbevölkerung stammten aus europäischen Ländern. Der Rest verteilte sich auf gut über 50 verschiedene Nationalitäten.



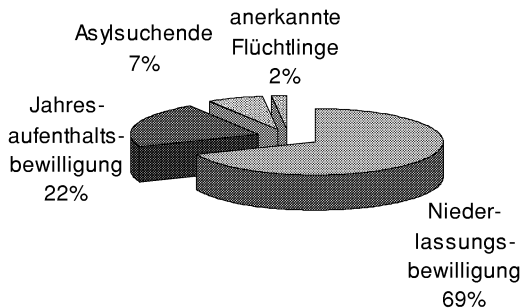
### Herkunft der ausländischen Wohnbevölkerung im Kanton Zürich



69 Prozent der Ausländer hielten sich mit einer Niederlassungsbewilligung und 22 Prozent mit einer Jahresaufenthaltsbewilligung im Kanton Zürich auf. 7 Prozent waren Personen im Asylverfahren und vorläufig Aufgenommene, 2 Prozent anerkannte Flüchtlinge.

Der Anteil der Asylsuchenden ist gemessen an der gesamten Wohnbevölkerung relativ bescheiden. Bei den sich unter Asylrecht im Kanton aufhaltenden Personen ist etwa ein Drittel vorläufig aufgenommen. Diese Menschen bleiben in der Regel für längere Zeit im Kantonsgebiet, wobei auch sie einen eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Bildungs- und Gesundheitssystem haben.

### Aufenthaltsstatus der Ausländer im Kanton Zürich



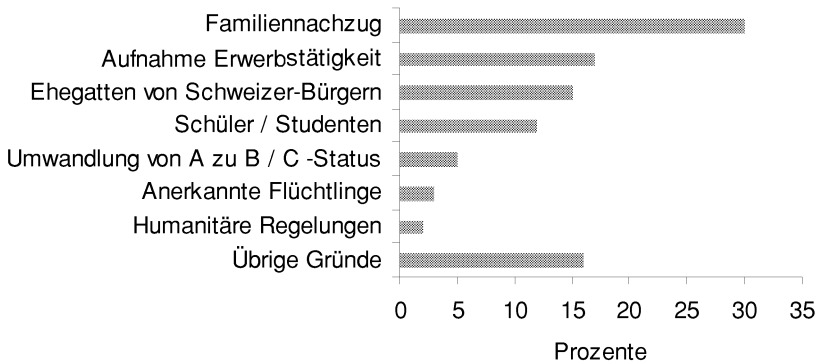
Die ausländische Wohnbevölkerung ist insgesamt jünger als die schweizerische. Der Anteil der 25- bis 39-jährigen ist dabei wesentlich grösser, derjenige der Kinder bis 15 Jahre etwas grösser als bei den Schweizern. Dafür ist der Anteil der über 40-jährigen bei den Ausländern wesentlich kleiner. Im Jahr 2000 befanden sich ca. 16'000 Ausländer im AHV-Alter im Kanton Zürich. Die

einst als junge Arbeitskräfte in die Schweiz eingewanderten Ausländer kommen in den nächsten Jahren zunehmend in das Pensionsalter. Nach Erkenntnissen der Pro Senectute bleiben fast die Hälfte aller Migranten auch im Alter in der Schweiz wohnhaft. Deren Anteil an der Altersbevölkerung dürfte somit in den nächsten zehn Jahren von derzeit 7 % auf beinahe 19 % (rund 40'000) ansteigen.

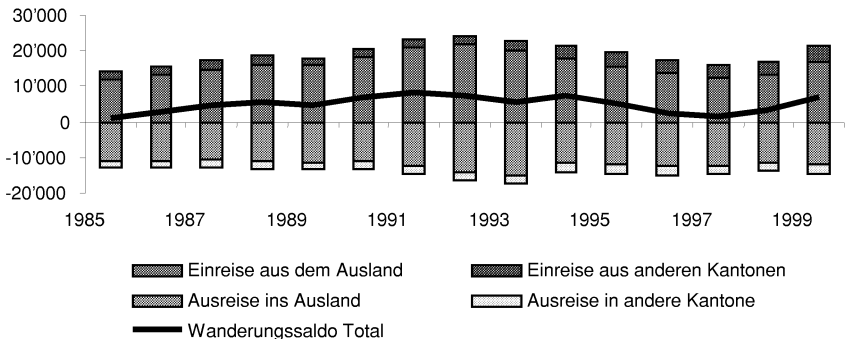
Der Männeranteil ist unter der ausländischen Wohnbevölkerung grösser. Bei der schweizerischen Wohnbevölkerung des Kantons Zürich beträgt der Männeranteil 47 Prozent. Bei den Ausländern sind es 59 Prozent.

Bei den Einwanderungsgründen standen im Jahr 2000 der Familiennachzug mit rund 30 %, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit mit 17 % und die Verheiratung mit Schweizer Bürgern mit rund 15 % im Vordergrund.

### Einwanderungsgründe

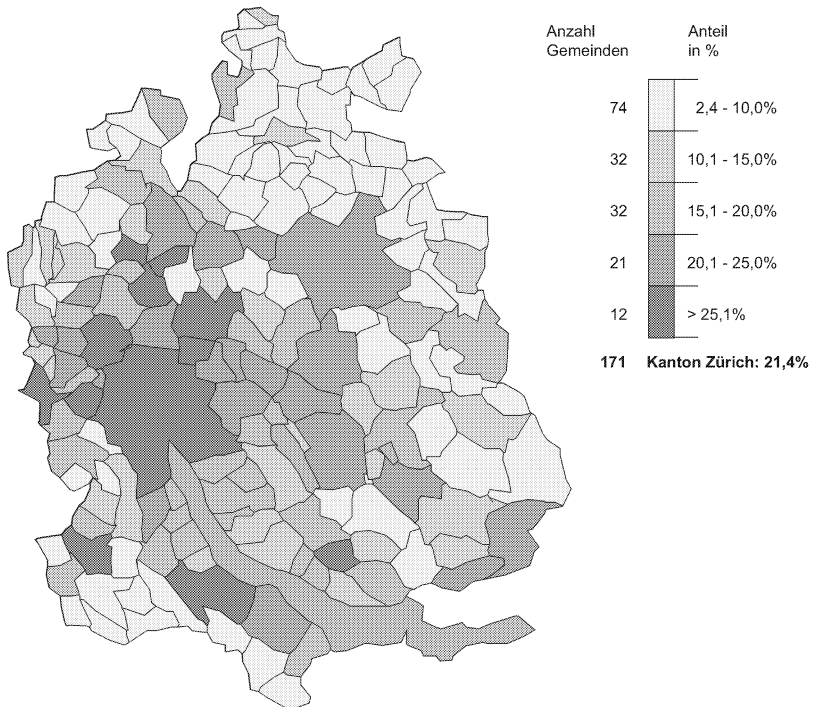


### Zu- und Wegwanderung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung des Kantons Zürich

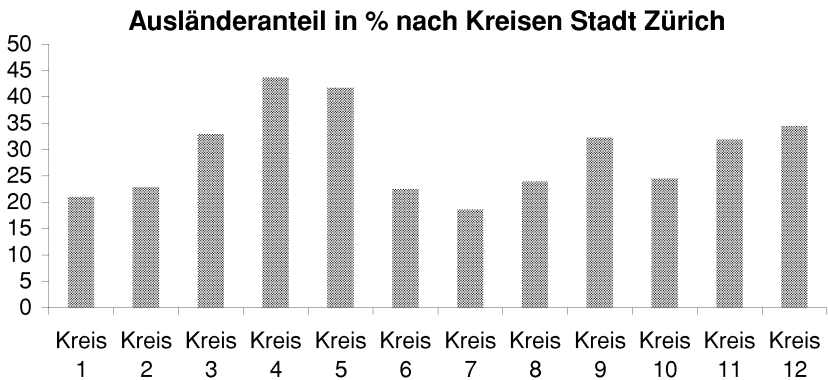
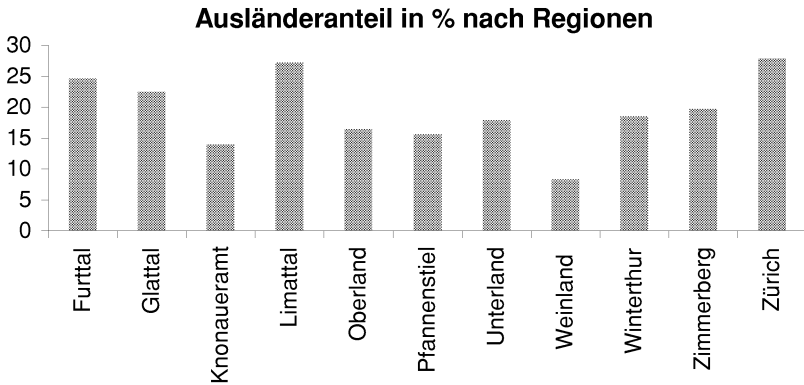
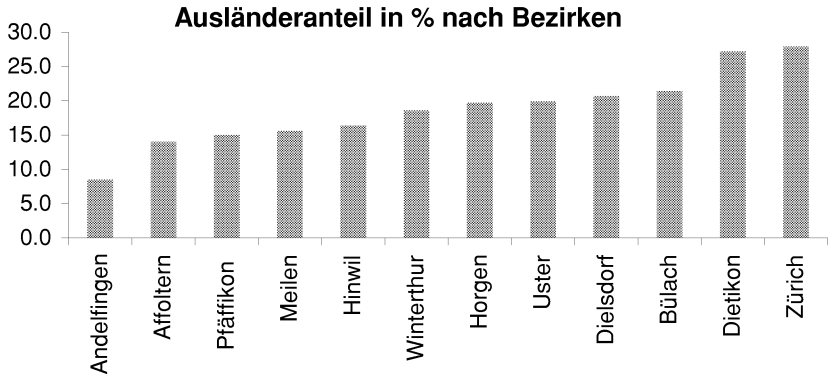


## Ausländeranteil im Kanton Zürich 2000

In Prozent der Gesamtbevölkerung



Die angeführten Durchschnittswerte ergeben allerdings nicht das Bild der ausländischen Wohnbevölkerung, das die Einwohner des Kantons Zürich wahrnehmen. Die ausländische Wohnbevölkerung ist in den verschiedenen Gemeinden des Kantons Zürich höchst unterschiedlich angesiedelt. Dem Durchschnittswert von 21,4 % stehen Anteile von 40 und 37,9 % in den Städten Schlieren und Dietikon gegenüber, während in den Gemeinden Buch am Irchel oder Oberembrach minimale Werte von 2,7 und 2,4 % verzeichnet werden. Hinzu kommt, zum Beispiel in der Stadt Zürich mit einem Anteil von 27,4 %, eine stark unterschiedliche Verteilung der ausländischen Wohnbevölkerung auf die verschiedenen Stadtkreise oder Quartiere.



Die ausländische Wohnbevölkerung wird auch je nach Herkunft und Grad ihrer Integration unterschiedlich wahrgenommen. Dies wird auch dadurch beeinflusst, dass in einzelnen Gemeinden oder Stadtquartieren grössere Gruppen von Ausländern gleicher Herkunft ansässig sind. Auch die Art der Berufstätigkeit oder ein bei einzelnen Gruppen höherer Anteil von Personen, die auf Unterstützung der öffentlichen Hand angewiesen sind, prägen das Bild.

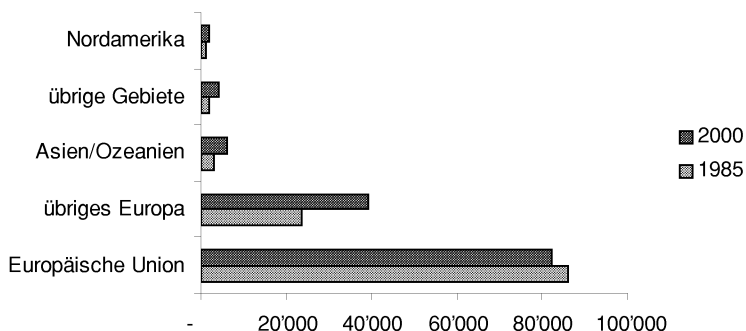
Diese Unterschiede führen auch dazu, dass der Aufwand der Behörden für die ausländische Bevölkerung und die finanzielle Belastung der öffentlichen Hand in den einzelnen Gemeinden höchst unterschiedlich sind. Auch in dieser Beziehung können bei reiner Betrachtung kantonaler Durchschnittswerte falsche Schlüsse gezogen werden.

### 3.2 Erwerbstätigkeit

Die Bedeutung ausländischer Arbeitskräfte für die Zürcher Volkswirtschaft ist in einer aktuellen Studie im Auftrag des Amtes für Wirtschaft und Arbeit der Volkswirtschaftsdirektion untersucht worden (**Anhang 4**). Sie bildet die Grundlage nachfolgender Ausführungen.

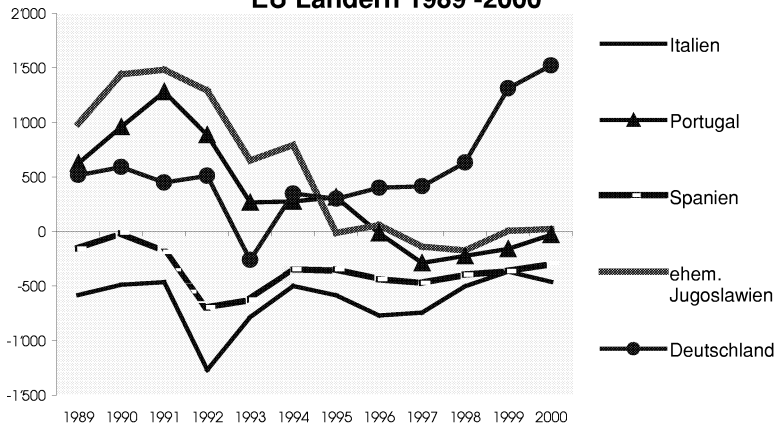
Ende 2000 zählte der Kanton Zürich insgesamt rund 630'000 ständig im Kanton wohnhafte Erwerbstätige, wovon ca. 141'500 Personen mit ausländischem Pass (1980 waren es 112'300 ausländische Erwerbstätige). Der Anteil der erwerbstätigen Personen an der Wohnbevölkerung liegt bei den Ausländern mit 54,4 % höher als bei den Schweizern (50 %). Die Gründe dafür liegen hauptsächlich in der unterschiedlichen Altersstruktur und im höheren Männeranteil bei den Ausländern. Allerdings ist tendenziell eine Annäherung der Erwerbstätigenquoten zu beobachten. Im Vergleich zum Bildungsstand der erwerbstätigen Schweizer sind in der ausländischen Erwerbsbevölkerung sowohl Personen, die über eine Hochschulbildung verfügen, als auch Personen, die nur die obligatorische Grundschule besucht und allenfalls eine Anlehre absolviert haben, überproportional vertreten.

#### Herkunft ausländischer Erwerbstätiger



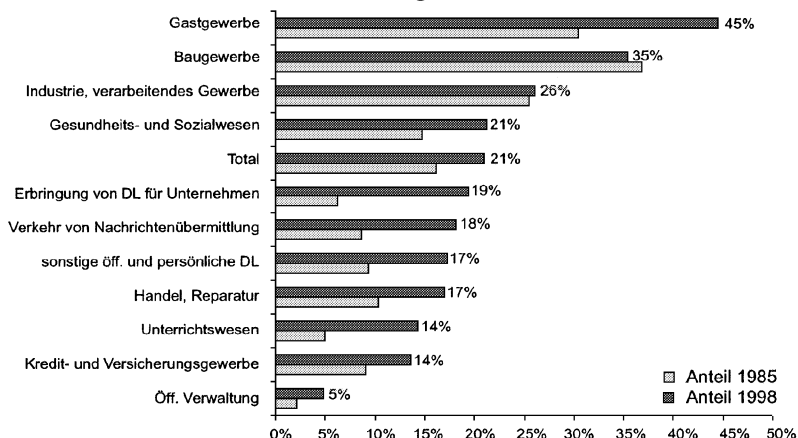
Von den im Jahr 2000 im Kanton Zürich erwerbstätigen Ausländern stammten 59% aus Staaten der Europäischen Union, 30% aus dem übrigen Europa, 6% aus Asien/Ozeanien, 5% aus den übrigen Gebieten. Die wichtigsten Veränderungen in den letzten Jahren waren in den 90er-Jahren der Zuwachs aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Rückgang italienischer und spanischer Erwerbstätiger. Seit 1997 fällt vor allem der Anstieg deutscher Staatsangehöriger auf.

### Jährlicher Wanderungssaldo der Schweiz mit ausgewählten EU Ländern 1989 -2000



Zu den Wirtschaftsbereichen mit überdurchschnittlich hohem Ausländeranteil gehören das Gastgewerbe (45%), das Baugewerbe (35%) sowie die Industrie und das verarbeitende Gewerbe (durchschnittlich 26%, mit sehr branchenspezifischen Abweichungen). Es handelt sich somit um Branchen, die – begünstigt durch die frühere Ausländerpolitik – seit Jahrzehnten sich auf meist wenig qualifizierte, kostengünstige ausländische Arbeitskräfte abstützten. Die Bedeutung ausländischer Arbeitskräfte hat in den meisten Branchen und insbesondere im unternehmensorientierten Dienstleistungsbereich (Immobilienwesen, Informatik, Forschung und Entwicklung) deutlich zugenommen. Mit dem konjunkturellen Aufschwung und dem damit einhergehenden wachsenden Mangel an Fachkräften hat auch die Nachfrage nach Bewilligungen für ausländische Arbeitskräfte stark zugenommen. Die zur Verfügung stehenden Kontingente sind sehr knapp geworden. Die Knappheit bewirkt, dass Bewilligungen heute praktisch nur noch für Führungskräfte und besonders qualifizierte Fachleute zur Verfügung stehen.

### Ausländische Erwerbständige nach Branchen



### 3.3 Soziales

Die Gründe, weshalb Ausländer in die Schweiz kommen, sind verschieden. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit figuriert in der Statistik der offiziellen Gründe mit 17 % lediglich an zweiter Stelle (mit 30 % steht der Familiennachzug an erster Stelle). Andererseits dürfte aber die Erwerbstätigkeit weit mehr im Vordergrund stehen als dies diese Zahlen zeigen. Ein sicherer Arbeitsplatz und genügend Einkommen, um den Lebensunterhalt für sich und seine Familie bestreiten zu können, ist eine wichtige Grundvoraussetzung für soziales Wohlbefinden. Dies wird bei der ausländischen Bevölkerung verstärkt durch ein in vielen Fällen noch stark vorhandenes traditionelles Rollenverständnis innerhalb der Familie. Das Selbstverständnis für das Hiersein in der Schweiz wird zu einem grossen Teil über die Arbeit definiert. Dementsprechend ist ein Arbeitsplatzverlust ein grosser Einschnitt in das persönliche Wertebild.

Ein grosser Teil der aus dem Arbeitsprozess ausscheidenden Ausländer verfügt über wenig berufliche Qualifikationen und hat deshalb Schwierigkeiten, wieder ins Erwerbsleben zurückzufinden. Dementsprechend sind Ausländer überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen. Von den im Jahr 2000 im Kanton Zürich registrierten 13'058 Arbeitslosen waren 6'521 Ausländer (50 %). Damit lag der Kanton Zürich über dem gesamtschweizerischen Anteil der Ausländer am Total der Arbeitslosen (44 %). Die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung (ALV) für Beschäftigungsmassnahmen im Kanton Zürich lagen mit 17,15 Mio. Franken (58 %) ebenfalls über dem schweizerischen Durchschnitt. Die Gesamtausgaben der ALV für Integrationsmassnahmen für erwerbslose Ausländer insgesamt betragen im Kanton Zürich im Jahr 2000 33,9 Mio. Franken. Auch was die Inanspruchnahme von Sozialhilfe betrifft, tritt die ausländische Bevölkerung deutlicher hervor. 40 % der Bruttoaufwendungen der Sozialhilfe gehen im Kanton Zürich an die ausländische Bevölkerung. Dem steht gegenüber, dass die Ausländer bis heute insgesamt mehr AHV-Beiträge zahlten als sie Leistungen bezogen haben.

Die Armutsquote ist im Kanton Zürich bei der ausländischen Bevölkerung mit 5,5 % höher als bei der Schweizer Bevölkerung mit 4,9 %. Gesamtschweizerische Zahlen zeigen, dass in Bezug auf das Armutsrisiko der ausländischen Bevölkerung ein Nord-Süd-Gefälle besteht, das heisst, dass vor allem Einwanderer aus aussereuropäischen Gebieten diesem Risiko unterliegen. Von der Problematik der „working poor“ ist die ausländische armutsbetroffene Bevölkerung stark berührt, da viele Ausländer in Branchen mit tieferen Löhnen arbeiten.

### **3.4 Wohnen**

Wo die Wohnqualität vergleichsweise tief ist, sind die Ausländeranteile in der Regel höher. In Nachbarschaften mit stark überdurchschnittlichen Ausländeranteilen ist die Dynamik zu beobachten, dass schweizerische und länger ansässige ausländische Bewohner wegziehen und die Entmischung nach Herkunft zunimmt. Dies bedeutet eine erhebliche Belastung für die traditionelle Bevölkerung, die nicht wegziehen will oder kann. Städtische Gemeinden versuchen mit einer gezielten Stadtentwicklungs-, Verkehrs-, Wohn- und allenfalls auch Schulpolitik die gefährdeten Quartiere aufzuwerten und damit positiven Einfluss auf eine ausgewogene Durchmischung der Bevölkerung zu gewinnen.

Ausländer stossen aber auf dem Wohnungsmarkt auf Schwierigkeiten. Trotz den Absichtserklärungen, dass die öffentliche Wohnbauförderung eine soziale Durchmischung fördert, ist in den öffentlich geförderten Wohnungen ein unterdurchschnittlicher Ausländeranteil zu beobachten (vergl. eine Studie von 1997 der Allgemeinen Baugenossenschaft Zürich, der grössten zürcherischen und schweizerischen Wohnbaugenossenschaft). Gemäss Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) gehört auch die Diskriminierung bestimmter Nachfragegruppen, darunter ausländischer Personen, zu den Mängeln des aktuellen Wohnungsmarktes.

### **3.5 Bildung**

#### **3.5.1 Vorschule und Volksschule**

##### **a) Vorschule**

Unter den ausländischen Kindern sind viele noch im Vorschulalter. Der Kindergarten, den im Kanton Zürich fast alle Kinder besuchen, leistet einen wichtigen Beitrag zur sozialen, sprachlichen und kognitiven Förderung aller Kinder und damit zur Integration der Migrantenkinder in das Schulwesen.

##### **b) Zusammensetzung der Schulbevölkerung**

Die Schülerschaft im Kanton Zürich ist, was den sprachlichen, nationalen, sozialen und religiösen Hintergrund betrifft, in zunehmendem Mass heterogen.



Im Schuljahr 2000/01 sind in der Volksschule 29'406 Schüler (27% aller Schüler) ausländischer Herkunft. 26,4 % aller Schüler sind nicht deutscher Muttersprache.

In den letzten 10 Jahren wanderten durchschnittlich pro Jahr 1'500 Kinder im Volksschulalter (7. - 15. Altersjahr) von Ausländern mit Niederlassungs- und Jahresaufenthaltsbewilligungen neu in den Kanton Zürich ein. Hinzu kamen durchschnittlich pro Jahr 200 bis 300 Kinder im Volksschulalter aus dem Asylbereich.

Im Verlauf des letzten Jahrzehnts ist nicht nur der Anteil der Schüler nicht deutscher Muttersprache stetig gewachsen, sondern es trat auch eine Verschiebung auf in der Herkunft der Schüler. Die Zahl italienischer und spanischer Schulkinder nahm ab, während die Zahl der Kinder albanischer, serbisch-kroatischer, portugiesischer, türkischer und anderer Muttersprache stark zunahm. Viele dieser Schüler brachten ausserdem aus der Heimat eine niedrigere Schulbildung mit, womit deren Einschulung zusätzlich erschwert wurde.

Die Schülerschaft ausländischer Herkunft oder nicht deutscher Muttersprache ist keine homogene Gruppe. Sie unterscheidet sich nach der sozialen Schicht und dem Bildungshintergrund der Eltern, nach Aufenthaltsdauer in der Schweiz, nach Aufenthaltsstatus sowie nach Muttersprache und Religionszugehörigkeit. Ebenso unterschiedlich ist die Zusammensetzung der Schülerschaft in einzelnen Gemeinden und Schulen. In einigen wenigen Schulen gibt es auch heute noch praktisch keine ausländischen Schüler. In der Stadt Zürich und einigen Agglomerationsgemeinden beträgt der durchschnittliche Anteil ausländischer Schüler über 40 %, und in rund 60 Schulhäusern des Kantons gar über 50 %. Diese Entwicklung bereitet insbesondere den Eltern Sorgen, die zum Teil deswegen aus stark betroffenen Quartieren und Gemeinden wegziehen. Die Lehrerschaft und die Schulbehörden sind starken Belastungen ausgesetzt. Die betroffenen Schulgemeinden sind zudem auch finanziell belastet. Diese Schulsituationen erfordern ein hohes Mass an Toleranz und Anpassungsfähigkeit. Die Chancen der interkulturellen Erziehung sollen gewahrt bleiben.

### ***c) Bestehende Massnahmen zur Integration in der Volksschule***

Gemeinden und Kanton führen ein Bündel von Programmen und Massnahmen in der Volksschule durch. Dazu gehören insbesondere, dass:

- interkulturelle Pädagogik integrierter Bestandteil des Lehrplans, einzelner Lehrmittel und des Unterrichts ist
- alle neuzuwandernden fremdsprachigen Kinder sofort schulischen Unterricht erhalten. (Besondere schulische Strukturen unterstützen die Aufnahme: Sonderklassen E, Deutschunterricht für Fremdsprachige, Integrationskurse für 15- bis 20-jährige)

- seit 1996 die Bildungsdirektion zusammen mit stark betroffenen Schulen das Projekt „Qualität in multikulturellen Schulen“ (QUIMS) durchführt, das den Schulerfolg und die Chancen der Schüler in Schulen mit sehr hohen Migrantenanteilen fördert und diese besonders unterstützt
- Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur, ein fakultativer Zusatzunterricht in verschiedenen Sprachen, von Botschaften, Konsulaten oder Elternvereinen angeboten werden und innerhalb der Volksschule zugelassen sind
- Information und Zusammenarbeit mit den Eltern sowie deren Mitsprache gepflegt werden (ausländische Eltern in beratenden Kommissionen der Schulpflege)
- interkulturelle Pädagogik (Deutsch als Zweitsprache, Studienwochen und Studienreisen, Zusatzausbildung für Lehrkräfte von Fremdsprachigen u.a.) ein Bestandteil der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen ist
- koordinierende, beratende und unterstützende Dienste im Volksschulamt, in der Lehrerbildung und am Pestalozzianum bestehen.

#### ***d) Stand der Integration in der Volksschule***

Mit der bisherigen Politik und den Massnahmen wurde erreicht, dass alle Kinder im Kanton, unabhängig von ihrer Herkunft und von ihren Deutschkenntnissen, in die Volksschule aufgenommen wurden und nötigenfalls zusätzliche individuelle Förderung erhielten. Umgekehrt erfolgen bereits grosse Anstrengungen um sicherzustellen, dass Schüler schweizerischer Herkunft in Schulen mit hohem Migrantenanteil nicht benachteiligt sind. Beides ist angesichts des grossen Anteils an Migrantenkinder und der grossen jährlichen Zuwanderung eine grosse Leistung der Schulen, der Lehrerschaft und der Schulpflegen.

Die Bildungsbeteiligung und der Schulerfolg sind je nach Herkunft der Schüler und vor allem im Vergleich zu Schweizer Schülern immer noch unterschiedlich. In den Sonderklassen und in den tiefen Anforderungsstufen der Sekundarstufe I besteht eine massive Übervertretung der Kinder ausländischer Herkunft. Andererseits sind sie in der Sekundarschule A und in den Mittelschulen krass untervertreten. Evaluationen der Schulleistungen der 6. Klasse der Primarschule und der 8. Klasse zeigen zudem Rückstände in den Deutsch- und Mathematik-Leistungen bei fremdsprachigen Kindern mit kurzer Aufenthaltsdauer und allen Kindern in Klassen mit sehr hohem Fremdsprachenanteil.

Untersuchungen haben gezeigt, dass die Qualität der sozialen Beziehungen auch unter den Jugendlichen, die die Zürcher Schulen durchlaufen, nicht immer dem entspricht, was die Lehrpläne bezüglich gegenseitigem Respekt und Toleranz anstreben. Kleinere, jedoch nicht vernachlässigbare Teile der Jugend schweizerischer und ausländischer Herkunft, zu denen insbesondere männliche Jugendliche mit tiefer Schulbildung zählen, neigen zu Fremdenfeindlichkeit und zu Gewaltbereitschaft.

### 3.5.2 Sekundarstufe II, Tertiär- und Quartärstufe

Die Integration von Jugendlichen ausländischer Herkunft im nachobligatorischen Schulunterricht weist noch grosse Lücken auf. Dass eine bessere Integration in der nachobligatorischen Bildung sehr wünschbar ist, beweist die Tatsache, dass gut ausgebildete Personen einen deutlich höheren Lebensverdienst erzielen und wesentlich weniger öffentliche Mittel aus dem Sozial- und Gesundheitsbereich beanspruchen.

#### a) Übertritt nach der obligatorischen Schule in die Sekundarstufe II

Die Übertrittsquoten nach abgeschlossener Volksschule in die Sekundarstufe II zeigen im Kanton Zürich seit 1996 die folgende Tendenz:

- Die Übertritte in die Berufsbildung steigen in absoluten Zahlen, in Prozentanteilen jedoch nur bei den schweizerischen Jugendlichen, während sie bei den ausländischen sinken.
- Bei Schweizer und ausländischen Jugendlichen sinken die Übertrittsquoten in die Mittelschulen.

#### Übertrittsquoten aus den Abschlussklassen (9. Schuljahr) der Volksschule in die Sekundarstufe II im Kanton Zürich

(Prozentanteile gemessen an allen Schweizern bzw. Ausländern)

Jahr 2000	CH	Ausländer	Total
Berufsbildung	5808 (64,4%)	1601 (43,9%)	7409 (58,5%)
Mittelschule	779 (8,6%)	83 (2,3%)	862 (6,8%)
Übrige Schulen	336 (3,7%)	214 (5,9%)	550 (4,3%)
Brückenangebote	1295 (14,4%)	764 (20,9%)	2059 (16,3)
Praktika	410 (4,5%)	206 (5,6%)	616 (4,9%)
pendent	285 (3,2%)	535 (14,7%)	820 (6,5%)
Anderes	104 (1,2%)	246 (6,7%)	350 (2,8%)
Total	9017 (100%)	3649 (100%)	12666 (100%)

Aus der vorstehenden Tabelle werden die grossen Probleme und Herausforderungen in der Ausbildung von Jugendlichen aus eingewanderten Familien nach der obligatorischen Schule deutlich. Mit nur 44 % Übertritten in eine Berufslehre und nur 2 % an eine Mittelschule sind dies, verglichen mit den schweizerischen Jugendlichen, zuwenig ausländische Jugendliche, die eine qualifizierende nachobligatorische Ausbildung antreten. Dies hängt stark zusammen mit dem höheren Anteil bildungsferner Schichten unter der ausländischen Bevölkerung, jedoch auch mit noch ungenügenden Deutsch-

kenntnissen von Jugendlichen, die im Laufe der Schulzeit in die hiesigen Schulen eingetreten sind, sowie mit Diskriminierungen von Jugendlichen aus einzelnen Sprachgruppen auf dem Lehrstellenmarkt.

In den Brückenangeboten sind Jugendliche ausländischer Herkunft übervertreten. Dazu zählen die Integrationskurse, eine Starthilfe für neu eingewanderte Fremdsprachige im Alter von 15 bis 20 Jahren. In diesen Jahreskursen erwerben sich die Teilnehmenden grundlegende Deutschkenntnisse und sie erhalten Unterstützung in der Berufswahl und im Übertritt in eine weiterführende Ausbildung. Im Jahr 2000 waren es rund 330 Teilnehmer in 26 Kursen an verschiedenen Standorten des Kantons.

### **b) Mittelschule**

Im Jahr 2000 haben im Kanton Zürich 2026 Mittelschüler eine eidgenössisch anerkannte Matura oder die kantonale Lehramtsmaturität abgelegt. Dies entspricht 18 % aller 20-jährigen im Kanton Zürich. Ausländische Jugendliche sind an den Mittelschulen nach wie vor stark untervertreten: Der Anteil ausländischer Jugendlicher an der Gesamtzahl der Maturanden ist nach einem leichten Anstieg Ende der 80er-Jahre seit anfangs der 90er-Jahre kontinuierlich auf 6 % aller Maturanden im Jahr 2000 zurück gegangen. Von diesen 6 % oder 123 Personen ausländischer Herkunft stammten 25 % aus Deutschland und Österreich, 27 % aus dem ehemaligen Jugoslawien, 23 % aus Italien und knapp 10 % aus Spanien.

Eine Förderung fremdsprachiger ausländischer Jugendlicher im Hinblick auf den Eintritt in eine Mittelschule oder während der Mittelschulzeit (für spät immigrierte Jugendliche) besteht in Ansätzen: So ist eine Hospitation während ein bis zwei Semestern mit anschliessender Aufnahmeprüfung möglich. Zusätzlicher Stützunterricht muss jedoch meist selbst bezahlt werden. Einen Integrationskurs auf höherem Niveau zum Beispiel bietet die Schule für Haushalt und Lebensgestaltung an.

### **c) Berufsbildung**

Im Jahr 2000 schlossen im Kanton Zürich 6'448 ausländische Jugendliche ein Lehrverhältnis ab. Dies entspricht nur 17,7 % aller Lehrverhältnisse, während der Ausländeranteil an der Volksschule 27 % beträgt. Der Prozentanteil ist höher in den einfacheren Berufslehren und tiefer in den anspruchsvolleren.

Die Förderung der fremdsprachigen Lehrlinge ist integriert in die Förderung Leistungsschwacher. Es bestehen besondere Stützkurse im Bereich Deutsch als Zweitsprache. Zudem können Lehrlinge kostenlos die Kurse in Deutsch als Zweitsprache an der Berufsschule für Weiterbildung besuchen. Im gesamtschweizerischen Rahmenlehrplan für den allgemein bildenden Unterricht wurde die interkulturelle Pädagogik in die verschiedenen Lernbereiche und thematischen Aspekte integriert.

Bei den Anlehrlingen (532) betrug der Ausländeranteil im Kanton Zürich im Jahr 2000 49,6 %. Für die Jugendlichen werden in der Anlehre spezielle Ausbildungsprogramme erstellt, die ihren Fähigkeiten entsprechen. Versuche, mit einem zusätzlichen, spezifischen Sprachteil für fremdsprachige Jugendliche (Anlehre plus) haben sich nicht durchsetzen können, da sie zwar den Bedürfnissen der Jugendlichen entsprachen, jedoch nur bei wenigen Lehrbetrieben auf Akzeptanz stiessen.

#### **d) Tertiärbildung**

Im gesamten Bereich der höheren Berufsbildung (13'091 Studierende) betrug der Anteil von Personen ausländischer Herkunft knapp 8 %. Diese Zahlen liegen unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 11,4 %. Lediglich rund 3 % der im Jahr 2000 Studierenden von Unterrichtsberufen (total 1'634) sind Ausländer.

Im Kanton Zürich besuchten 1999 20'383 Studierende die Universität. Unter ihnen befanden sich 2'313 Ausländer (11,3 %). Dieser Anteil liegt deutlich tiefer als der schweizerische Durchschnitt von 17 %. Im Kanton Zürich sind 13 % der Studierenden an Hochschulen ausländischer Herkunft. Unter ihnen gibt es viele, die zwecks Studium aus dem Ausland in die Schweiz einreisen.

#### **e) Weiterbildung und Erwachsenenbildung (Quartärbereich)**

Zwischen beruflicher Weiterbildung und Erwachsenenbildung (z.B. Elternbildung, Altersbildung) wird je länger je weniger unterschieden. Daten aus der Quartärbildung sind nur auf sehr allgemeinem Niveau zu beschaffen. Das Bundesamt für Statistik weist gesamtschweizerisch für das Jahr 1999 eine Beteiligung an der Quartärbildung von 40,8 % der schweizerischen und von 25 % der ausländischen Wohnbevölkerung (20- bis 74-jährige) aus. Bei der beruflichen Weiterbildung sind es 29,1 % der schweizerischen und 19,3 % der ausländischen Bevölkerung. Bei der allgemeinen Weiterbildung 14,8 gegenüber 6,4 %. Alle Personen verteilen sich ziemlich ähnlich auf die verschiedenen Fachgebiete. Ausländische Personen besuchen erwartungsgemäss viel häufiger Sprachkurse.

### **3.6 Gesundheit**

Im Auftrag des Bundesamtes für Statistik führte das Institut für Sozial- und Präventivmedizin 1997 eine schweizerische Gesundheitsbefragung durch. Aus dieser Umfrage lassen sich auch Schlüsse über gesundheitsrelevante Daten der ausländischen Wohnbevölkerung ziehen. Sie stehen allerdings unter dem Vorbehalt, dass nicht alle Ausländergruppen repräsentativ erfasst waren.

Gesundheitsrelevante Unterschiede stehen oft im Zusammenhang mit der sozialen Stellung, woraus sich gewisse Tendenzen ergeben: So haben beispielsweise Ausländer in Übereinstimmung mit der oft schlechteren Einkommenssituation und dem quantitativ und qualitativ schlechteren sozialen Netz ein

schlechteres psychisches Wohlbefinden, was sich wiederum in der Zunahme der Behandlungshäufigkeit wegen psychischer Probleme niederschlägt. Ebenfalls berichten Ausländer über schlechteres gesundheitliches Befinden und körperliche Beschwerden. Trotz den Unterschieden in Bezug auf körperliche Beschwerden und die psychische Befindlichkeit werden die stationären Dienste des Gesundheitssystems von Schweizern und Ausländern etwa gleich häufig genutzt. Bei der ambulanten Inanspruchnahme eines Arztes steht das Geschlecht offenbar in engerem Zusammenhang als die Nationalität. Anders verhält es sich nur bei den Zahnarztbesuchen, die bei Schweizern häufiger sind. Bei der Wahl der Krankenkasse sind die Unterschiede jedoch deutlicher. Ausländer sind häufiger allgemein versichert.

Der Gesundheitszustand von Asylsuchenden und Neuzuzüglern mit tiefem Bildungsniveau dürfte allerdings schlechter sein. Dem möchte auch ein zurzeit in Vernehmlassung befindliches Strategiepapier des BAG (Migration und Gesundheit) Rechnung tragen. In seiner Stellungnahme zu diesem Strategiepapier (RRB Nr. 1013 vom 4. Juli 2001) weist der Regierungsrat des Kantons Zürich jedoch darauf hin, dass die vom Bund vorgeschlagenen Interventionsstrategien im Gesundheitsbereich früheren Weisungen des Bundes und vor allem einem vom Bund verabschiedeten Arbeitspapier (Finanzierung im Asylwesen) widersprechen. Danach sollten die Kantone Systeme einführen, welche die Wahl des Versicherers und der Leistungserbringer für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung einschränken. Im Sinne einer aufenthaltsorientierten Lösung soll auch eine Alternative zum Modell des Krankenversicherungs-Obligatoriums geprüft werden.

### **3.7 Religion**

Religion war und ist stets ein wesentlicher Teil kultureller Identität. Sie hat eine identitätsstiftende Kraft und kann auch kulturelle Abgrenzung bedeuten. Religion kann aber auch extreme Formen annehmen und einen ausschliessenden fundamentalistischen Charakter haben, der das soziale Zusammenleben in einer multikulturellen Gesellschaft erschwert. Dennoch ist davon auszugehen, dass in den fünf grossen Weltreligionen ein Ethos der Menschenfreundlichkeit und der gegenseitigen Achtung besteht.

Auch im Kanton Zürich ist die Religionszugehörigkeit im Zusammenleben verschiedener Nationalitäten ein wichtiger Faktor. Die Ausländeranteile bei der reformierten und der katholischen Kirche sind hier jedoch sehr unterschiedlich. Auf reformierter Seite beträgt der Ausländeranteil nur etwa 3 %. Auf katholischer Seite sind rund ein Drittel der Mitglieder Ausländer. Die reformierte Kirche und insbesondere die katholische Kirche mit ihrem hohen Ausländeranteil sind seit Jahrzehnten intensiv in der so genannten Fremdsprachigen-seelsorge engagiert. So gibt es innerhalb der katholischen Kirche im Kanton Zürich rund 20 Missionen (Fremdsprachigengemeinden) mit teilweise fremdsprachigen Pfarrämtern. In hohem Masse wird hier Integrationsarbeit geleistet. Über die Kirche und Hilfswerke HEKS und Caritas sowie die ökonomisch getragene Beratungsstelle für Asylfragen werden über die Konfessionsgren-

zen hinaus Ausländern sozial-diakonische und juristische Hilfestellungen angeboten. Die beiden Kirchen fördern zudem die interkulturelle Verständigungsarbeit und den interreligiösen Dialog in einer Reihe von Institutionen (Paulus Akademie, Boldern, IRAS, Forum der Religionen, Zürcher Lehrhaus).

Die Kirchenleitungen der reformierten und der katholischen Kirche haben sich schon bisher für eine Liberalisierung der kantonalen Bestattungsverordnung eingesetzt. Den Zürcher Gemeinden ist es gestattet, auf öffentlichen Friedhöfen für bestimmte Religionsgemeinschaften separate Grabfelder einzurichten. Die beiden Kirchenleitungen unterstützen zudem die von der Bildungsdirektion und dem Bildungsrat vorgeschlagene Einführung eines obligatorischen Faches „Religion und Kultur“ an der Oberstufe. Dieses Fach soll eine integrative Funktion haben und der interkulturellen und interreligiösen Verständigung dienen.

### Zugehörigkeit zu einer Kirche oder Religionsgemeinschaft 1990

Zugehörigkeiten		davon Ausländer	Ausländeranteil in %
Römisch-Katholische	410'105	130'108	31,7
Protestanten	583'624	20'745	3,6
Andere Christen	31'327	16'995	54,3
Israelitische	6'252	930	14,9
Muslimische	30'706	29'056	94,6
Andere	6'658	4'819	72,4
Keine Zugehörigkeit	93'573	21'254	22,7

### 3.8 Kultur

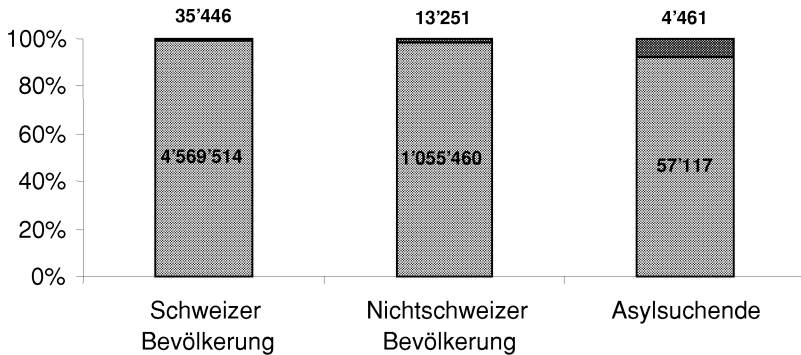
Kulturelle Veranstaltungen ausländischer Organisationen fördern, auch wenn sie die Erhaltung ethnisch-spezifischen Kulturguts betonen, das Interesse und Verständnis der Gesamtbevölkerung und tragen damit zum Abbau von Vorurteilen bei. Sie bereichern ausserdem insgesamt das gesellschaftliche und kulturelle Leben im Kanton. Solche Veranstaltungen tragen auch dazu bei, unter der ausländischen Bevölkerung künstlerische Talente zu fördern und ihnen den Weg in die einheimische Kulturszene zu eröffnen.

Eine hohe Wertschätzung geniessen sodann viele ausländische Künstler an staatlichen und privaten kulturellen Einrichtungen, die hier nicht nur gastieren, sondern sich zum Teil auch für längere Zeit oder sogar auf Dauer im Kanton Zürich aufhalten. Ohne sie würden die Spiel- und Musiktheater sowie das Konzertleben und viele andere kulturelle Institutionen nie das Niveau erreichen, das sie dem Publikum heute bieten können. Ähnliches gilt im Bereich der bildenden Kunst, der Schriftstellerei und im Sportbereich.

### 3.9 Kriminalität

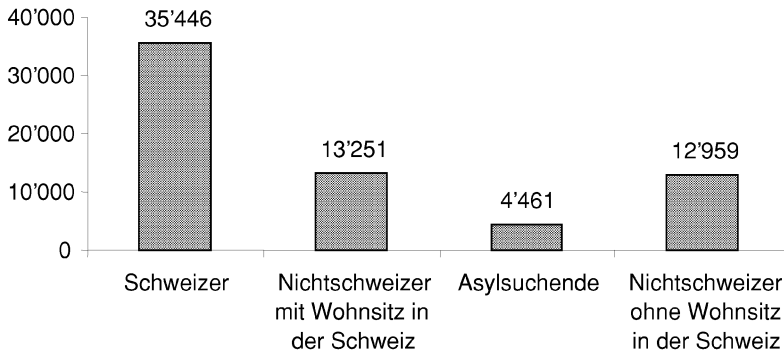
Kriminalität ist ein vielschichtiger Begriff. Sowenig wie es einen typischen kriminellen Schweizer gibt, gibt es den Prototypen eines ausländischen Kriminellen. Kriminalität beschäftigt die Gesellschaft stark. Auch wenn die Täter sowohl in der schweizerischen wie in der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz eine sehr kleine Minderheit bilden, lag die Zahl bei der ausländischen Bevölkerung höher: 1999 waren 0,8 % der schweizerischen und 1,3 % der ausländischen Personen in der Schweiz wegen Verbrechen straffällig geworden. Mehrfach höher ist die Kriminalitätsrate bei den Asylsuchenden (7,8 %).

**Anteil der Verurteilten an der erwachsenen mittleren Bevölkerung 1998 (ganze Schweiz)**



Im Kanton Zürich waren im Jahr 2000 55,4 % der Tatverdächtigen Schweizer und 46,6 % Ausländer. Aufschlussreich ist der Status straffälliger ausländischer Personen. Die gesamtschweizerische Statistik der Verurteilten ergibt dazu folgendes Bild, das indessen noch nichts über Art und Schwere der Delikte aussagt.

**Verurteilte nach Aufenthaltsstatus 1998 (ganze Schweiz)**





Zum Thema Ausländerkriminalität hat eine von der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz (KKJPD) eingesetzte Arbeitsgruppe am 5. März 2001 ihren Schlussbericht vorgelegt. Dieser Schlussbericht ist sehr umfassend und basiert auf gesamtschweizerischen Zahlen. Ein Vergleich einzelner Werte mit der Kriminalstatistik des Kantons Zürich (KRISTA) belegt, dass die Ausländerkriminalität im Kanton Zürich die gesamtschweizerischen Probleme widerspiegelt.

Straftaten werden in der Bevölkerung unterschiedlich wahrgenommen und empfunden. Diese subjektive Wahrnehmung hängt u.a. von der Art und Weise der Berichterstattung in den Medien sowie davon ab, wie stark und unmittelbar jemand von der Straftat, namentlich einem Gewaltdelikt betroffen ist; auch die regionale Delikthäufigkeit und -intensität spielt eine Rolle. Dabei gilt das Augenmerk erfahrungsgemäss in besonders hohem Mass den von Ausländern verübten strafbaren Handlungen und Missbräuchen.

Die statistischen Untersuchungen zeigen zwar eine noch sehr unterschiedliche und im Ergebnis unbefriedigende Erfassung und Bearbeitung kriminalitätsrelevanter Daten, machen aber deutlich, dass Ausländer nicht nur in der verdächtige Personen erfassenden Polizeilichen Kriminalstatistik (1999: 54,3%), sondern auch in der Verurteilungsstatistik (1998: 46,3%) mit einem hohen Anteil registriert sind. Dabei ist der Anteil an Asylsuchenden besonders hoch. Diese Tatsache findet bei der Schweizer Bevölkerung wenig Verständnis, umso weniger, als von diesen Personen im Hinblick auf ihre mögliche Aufnahme ein einwandfreies Verhalten erwartet werden müsste. Bezogen auf die erwachsene Bevölkerung innerhalb der jeweiligen Kategorie beträgt der Anteil an verurteilten Schweizern 0,8% während er bei Ausländern 1,3% und bei Asylsuchenden sogar 7,8 ausmacht.

Als Fazit der statistischen Untersuchungen kann sodann folgendes festgehalten werden;

- 46% der im Jahr 1998 Verurteilten waren Ausländer. Der Anteil der Asylsuchenden an allen Verurteilten beträgt rund 7%. Junge männliche Asylsuchende weisen eine zweimal höhere Verurteilungsrate auf als Schweizer der gleichen Altersgruppe. Die markant höchste Verurteilungsrate (15 %) ergibt sich bei jenen männlichen Asylsuchenden, welche unter 30 Jahre alt sind und sich weniger als zwei Jahre in der Schweiz aufhalten. Inklusive der ANAG-Verurteilten sind es gar 28%. Relativ häufig kommen hier Vermögens- und Betäubungsmitteldelikte vor.
- 20% aller Verurteilten haben keinen Wohnsitz in der Schweiz. Davon wurden 32% ausschliesslich wegen ANAG-Delikten verurteilt. Umfang und Struktur der Bezugspopulation dieser Gruppe sind unbekannt.
- Insgesamt werden die höchsten Ausländeranteile bei Verurteilungen wegen Gewaltdelikten (vor allem Raufhandel und Angriff mit 82%), Betäubungsmittelhandel (80%) und Einbruch (64%) ausgewiesen.

- Ausländische Männer mit Wohnsitz in der Schweiz weisen eine durchschnittlich 30 % höhere Verurteilungsrate als Schweizer auf. Die Rate ist bei Personen, welche sich länger in der Schweiz aufhalten, höher. Die Deliktstruktur unterscheidet sich indessen kaum von derjenigen der Schweizer Verurteilten; Gewaltdelikte sind jedoch häufiger erfasst.
- Bei den Verurteiltenraten der ausländischen Wohnbevölkerung und der Asylsuchenden gibt es grosse Unterschiede nach nationaler Herkunft. Personen aus westeuropäischen Staaten weisen insgesamt niedrigere Verurteiltenraten auf als zum Beispiel Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien.
- Bei einer gleich bleibenden Gesamtzahl der angezeigten Fälle hat sich der Anteil der polizeilich angezeigten ausländischen Tatverdächtigen seit 1982 mehr als verdoppelt, während bei den ermittelten Tatverdächtigen die Kriminalitätsbelastungsrate der Schweizer Bevölkerung um ein Drittel gesunken ist.
- Im internationalen Vergleich weist die Schweiz trotz hohen Ausländeranteilen an den Tatverdächtigen und an der Wohnbevölkerung eine tiefe Kriminalitätsbelastung auf.

Was auffällt ist die – nicht unbedingt erwartete und ohne vertiefte weiterführende Abklärungen kaum erklärbare – Tatsache, dass vor allem ausländische Männer, weniger ausgeprägt auch Ausländerinnen, welche sich seit langer Zeit in der Schweiz aufhalten, häufiger verurteilt werden. In der Schweiz geborene Personen sind jedoch in keiner Alterskategorie am stärksten belastet. Demgegenüber werden Asylsuchende in den ersten zwei Jahren ihres Aufenthaltes am häufigsten verurteilt, worauf die Belastungsrate deutlich abnimmt. Daraus lässt sich folgern, dass bei Asylsuchenden unmittelbar nach der Einreise Massnahmen zur Kriminalitätsverhinderung ergriffen werden sollten und dass bei den übrigen Ausländern mit präventiven Massnahmen einem späteren “Abgleiten” in die Kriminalität entgegengewirkt werden sollte.

Wegen ihres hohen Lebensstandards weist die Schweiz gegenüber Kriminaltouristen offensichtlich eine erhebliche Attraktivität aus. Dabei dürfte das ausgebaute Rechtsmittelsystem und ein vergleichsweise hoher Gefängnisstandard namentlich für potenzielle Kriminelle aus Drittweltstaaten wenig abschreckend wirken.

### **3.10 Einbürgerungspraxis**

Bei der Einbürgerung von Ausländern ist zwischen der ordentlichen Einbürgerung und der erleichterten Einbürgerung bzw. Wiedereinbürgerung zu unterscheiden.

#### **a) ordentliche Einbürgerung**

Im ordentlichen Verfahren haben sich Ausländer einzubürgern, die keinen schweizerischen Ehepartner oder Elternteil haben. Auf dem Wege dieser her-

kömmlichen Einbürgerung erwerben sie das Bürgerrecht ihrer Wohngemeinde und ihres Wohnkantons. Die gültige Einbürgerung setzt positive Bürgerrechtsentscheide der Gemeinde, des Kantons und des Bundes voraus. Die ordentliche Einbürgerung ist grundsätzlich Sache der Kantone. Der Bund legt dazu lediglich Mindestvorschriften fest. Im Kanton Zürich obliegt die Verfahrensabwicklung der Direktion der Justiz und des Innern.

Bewerber richten ihr Gesuch an die Direktion der Justiz und des Innern. Über die Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen dokumentieren sie sich und jede vom Gesuch erfasste Person (Ehepartner, Kinder) selbst. Dazu dienen insbesondere Wohnsitzzeugnisse, Auszüge aus dem schweizerischen Strafregister und dem Betreibungsregister sowie Bestätigungen der Gemeindesteuerämter.

Auf Grund der eingereichten Unterlagen und eigenen Abklärungen (laufende Strafverfahren) beurteilt die Direktion der Justiz und des Innern, ob die gesuchstellenden Personen die Wohnsitzerfordernisse des Bundes erfüllen und die schweizerische Rechtsordnung beachten. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, überweist sie das Einbürgerungsgesuch der Wohngemeinde. Andernfalls weist sie das Gesuch ab.

Bei den überwiesenen Gesuchen prüft die Gemeinde, ob die Voraussetzungen für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts erfüllt sind. In ihrer Beschlussfassung hat sie sich zur sozialen und kulturellen Integration der Bewerber zu äussern. Sind die kommunalen Einbürgerungserfordernisse nicht erfüllt, weist sie das Gesuch ab. Die Ablehnung von Personen, zu deren Aufnahme die Gemeinde nicht verpflichtet ist, kann ohne Begründung erfolgen.

Anschliessend entscheidet die Direktion der Justiz und des Innern über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts. Dieses wird erteilt, wenn der Aufnahmebeschluss der Gemeinde sachlich vertretbar ist und sich keine Ablehnungsgründe ergeben haben. Nach Erteilung des Kantonsbürgerrechts stellt sie dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement Antrag auf Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung. Sobald diese vorliegt und die kommunalen und kantonalen Gebühren bezahlt sind, stellt sie die Rechtskraft der Bürgerrechtsänderungen mit abschliessender Verfügung fest.

Für die Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts ist je eine besondere Einbürgerungsgebühr an die Gemeinde und an den Kanton zu entrichten. Deren Höhe bemisst sich am steuersatzbestimmenden Einkommen und Vermögen. Die Einzelheiten sind in der kantonalen Bürgerrechtsverordnung festgehalten. Als Faustregel haben Gesuchsteller gesamthaft mit Gebühren, die rund zwei Monatsgehältern entsprechen, zu rechnen. Bei jungen Ausländern bis zum Alter von 27 Jahren kann sich der Ansatz in Abhängigkeit zur Aufenthaltsdauer in der Schweiz auf die Hälfte oder einen Viertel reduzieren. Den Gemeinden steht dabei eine gewisse Autonomie zu, von der sie teilweise auch Gebrauch machen, sei es durch Erlass oder Reduktion auf eine Verwaltungsgebühr oder durch höhere Ansätze für Bewerber, zu deren Aufnahme sie gemäss Gemeindegesetz nicht verpflichtet sind. Im schweizerischen Quervergleich liegen die zürcherischen Gebührenansätze sehr hoch.

## b) erleichterte Einbürgerung, Wiedereinbürgerung

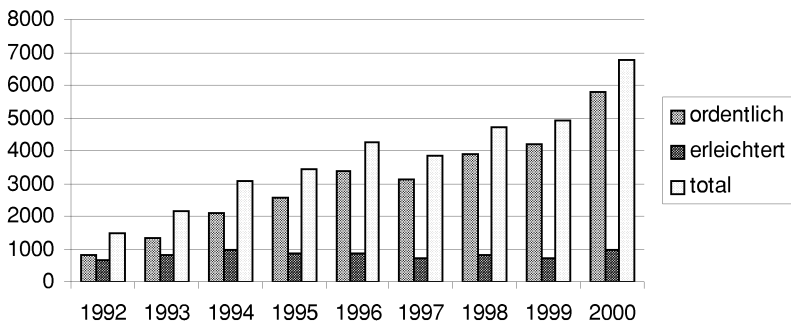
Im erleichterten Verfahren können Ehepartner von Schweizern sowie Kinder eines schweizerischen Vaters oder einer schweizerischen Mutter eingebürgert werden. Ebenso können ehemalige Schweizerinnen, die das Schweizer Bürgerrecht durch Eheschliessung mit einem Ausländer mangels abgegebener Zustimmungserklärung verloren haben, wiedereingebürgert werden. Die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller erwerben in diesen Fällen die Gemeinde- und Kantonsbürgerrechte ihres Ehepartners oder Elternteils oder – im Falle der Wiedereinbürgerung – ihre früheren Bürgerrechte.

Gesuche sind direkt dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement einzureichen, welches die Verfahren auch führt und entscheidet. Für den Bürgerrechtsentscheid wird eine Kanzleigebühr erhoben.

Den Kantonen kommt nur eine mitwirkende Stellung zu. Die Bundesbehörde beauftragt die Wohnkantone mit der Durchführung von Bürgerrechtserhebungen und lädt die zukünftigen Heimatkantone zur Stellungnahme ein. Eine Mitwirkung der Wohn- bzw. Heimatgemeinden entfällt.

Im Kanton Zürich werden die Bürgerrechtserhebungen von der Direktion der Justiz und des Innern vorgenommen. Sie basieren auf der Selbstdokumentation der Bewerbenden analog der ordentlichen Einbürgerung. In den Fällen, in denen der Kanton Zürich zukünftiger Heimatkanton werden könnte, stellt die Direktion der Justiz und des Innern den Bundesbehörden Antrag.

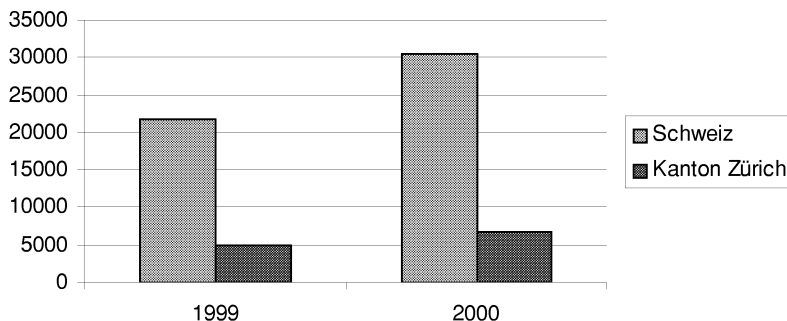
### Entwicklung der Einbürgerungen im Kanton Zürich



Aus der Einbürgerungsstatistik geht unter anderem hervor, dass im Jahre 2000 im Kanton Zürich rund 4,5 Mal mehr Personen eingebürgert wurden als noch im Jahr 1992. Die markante Zunahme, insbesondere im Bereich der ordentlichen Einbürgerungen, dürfte einerseits auf die von rezessiven wirtschaftlichen Entwicklungen geprägten neunziger Jahre mit einhergehenden erhöhten Ansprüchen der ausländischen Bevölkerung an ein gesichertes Bleiberecht zurückzuführen sein. Andererseits hat die 1997 in Kraft getretene

Änderung des Gemeindegesetzes weitere Erleichterungen für junge Gesuchsteller geschaffen. Schliesslich konnten durch die 1999 realisierte Anpassung der kantonalen Bürgerrechtsverordnung die Verfahrensabläufe und Zuständigkeit neu geregelt und damit die Behandlungsfristen reduziert werden.

### Einbürgerungen gesamte Schweiz und Kanton Zürich



#### 3.11 Politische Mitwirkung

Europaweit besteht mit Ausnahme der Niederlande nach wie vor die Praxis, dass Ausländer nicht über politische Mitwirkungsrechte wie die Staatsbürger verfügen. Sie erhalten diese erst nach erfolgter Einbürgerung. Gemäss den Maastrichter Verträgen können jedoch innerhalb der EU heute schon Ausländer, die EU-Bürger sind, auf kommunaler Ebene mitbestimmen. Die Entwicklung läuft in Europa heute in Richtung der Entkoppelung zwischen Staatsbürgerschaft und politischer Mitwirkung, zumindest auf regionaler oder lokaler Ebene.

In der Schweiz war die Frage der politischen Mitbestimmung der Ausländer seit vielen Jahren ein Thema auf der politischen Agenda. In verschiedenen Kantonen und Gemeinden wurden wiederholt Vorstösse unternommen, die bis heute jedoch erst dazu führten, dass in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Jura, Neuenburg und Thurgau zum Teil das Ausländerstimmrecht auf kommunaler wie auf kantonaler Stufe eingeführt ist bzw. den Gemeinden entsprechende Möglichkeiten eingeräumt sind. Der Kanton Genf verwarf diesbezügliche Vorlagen in einer Volksabstimmung. Im Kanton Zürich wurden gleiche Vorstösse bereits auf Stufe Kantonsrat verworfen. Auch jüngste Debatten im Zürcher Gemeinderat und im Kantonsrat zeigten mit aller Deutlichkeit, dass ein Ausländerstimm- und wahlrecht heute nicht mehrheitsfähig ist. Falls eine Entwicklung in dieser Richtung politisch bejaht wird, wäre es denkbar, dass in einem ersten Schritt den Gemeinden das Recht eingeräumt wird, den Ausländern mit Niederlassungsbewilligung das Stimmrecht und das aktive Wahlrecht zu gewähren. Ob bereits der Verfassungsrat diese Frage erörtern will, ist offen.

Vollständige Integration soll auch zu politischer Gleichberechtigung führen. Diese ist auf dem Weg zur Einbürgerung zu erreichen. Zwischen vollständiger und politischer Gleichberechtigung und politischer Abstinenz gibt es eine Reihe von Zwischenformen, die integrationsfördernd sind. Dazu zählen insbesondere Formen des institutionellen Dialogs und der konsultativen Mitwirkung. Erfahrungen mit offenen Foren des Dialogs zwischen Vertretungen eingewanderter Minderheiten und Vertretungen verschiedener staatlicher und gesellschaftlicher Bereiche bestehen seit Jahren in der Kantonalen Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen (KAAZ) oder im Interkulturellen Forum der Stadt Zürich. Etwas weiterführend ist die konsultative Mitsprache verbunden mit Mitverantwortung in Kommissionen, wie sie im Schulbereich sowohl auf städtischer wie auf kantonaler Ebene seit vielen Jahren mit Erfolg gepflegt wird. Für die Lösung der mit der Migration verbundenen Aufgaben sind öffentliche Stellen auf die Mitarbeit von Vertretungen der Eingewanderten dringend angewiesen. Gerade in Gremien der Milizbehörde, wie beispielsweise Schulen oder Sozialbehörden, könnte sich eine verstärkte Beteiligung von geeigneten Personen auch aus den eingewanderten Gemeinschaften positiv auswirken.

### **3.12 Integrationsfragen**

#### **a) Schweizer und Ausländer**

Die Schweiz war im 19. Jahrhundert vor allem ein Auswanderungsland und ist im 20. Jahrhundert mehr und mehr ein Einwanderungsland geworden. Ihre Geschichte, Kultur und Wirtschaft sind geprägt vom Austausch unter verschiedenen Ethnien und deren Integration. Schweizer und Ausländer waren seit jeher aufeinander angewiesen und haben voneinander gegenseitig profitiert. Die Schweiz ist auch heute eine aus verschiedenen kulturellen Elementen zusammengesetzte Willensnation, die sich nicht über sprachliche oder ethnische Zugehörigkeit definiert. Zu den wichtigsten Werten ihrer politischen Kultur gehören Freiheit, Demokratie, Rechtsgleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenwürde. Sie basieren auf Respekt, Toleranz und Rücksichtnahme gegenüber Minderheiten. Diese Werte und Prinzipien sind zwar in der Bundesverfassung verankert, müssen aber im politischen Alltag immer wieder neu bestätigt werden.

#### **b) Die Schweiz als Zuwanderungsland**

In Zeiten hoher Zuwanderung, sei es über die Arbeitsmigration, sei es über die Asyleinwanderung, insbesondere wenn diese mit relativ hoher Arbeitslosigkeit oder mit akuten sozialen Problemen zusammenfallen, kann sich die Aufnahmebereitschaft der einheimischen Bevölkerung verhärten oder gar zu Ablehnung und Ausgrenzung von Ausländern führen. Die öffentliche Meinung ist vor solchen Herausforderungen in zwei grosse Lager geteilt, deren extreme Flügel weltweite Personenfreizügigkeit beziehungsweise eine restriktive Einwanderungspraxis vertreten. In dieser Lage werden Verfahrens- und Vollzugsprobleme sowie Ausländerkriminalität von den politischen Parteien und den Medien stärker thematisiert. Dieses Phänomen lässt sich auch im historischen

Vergleich, als die Schweiz beispielsweise im Jahre 1910 ebenfalls einen sehr hohen Ausländeranteil (14,5 %), jedoch hauptsächlich europäischer Herkunft verzeichnete, wohl nur dadurch erklären, dass bei der heutigen Einwanderung der Anteil der nicht europäischen Ausländer stetig wächst. Menschen anderer Hautfarbe und anderer Kulturen prägen rein optisch das Strassenbild eben stärker.

### **c) Integration in der Gesellschaft**

Für eine Integration ist das Verstehen der staatlichen Strukturen und die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben wichtig. Integration lindert Ausgrenzung und soziale Spannungen. Wichtige Bereiche sind Integration am Arbeitsplatz und diejenige von schulpflichtigen Kindern in der Schule. Schwieriger ist die Situation ausserhalb von Arbeit und Schule. Sprachliche Schwierigkeiten und mangelnde Vertrautheit mit den Verhältnissen in der Schweiz erschweren dort oft den Zugang zum gesellschaftlichen Leben.

Das Beherrschen der deutschen Sprache ist ein wichtiges Element einer erfolgreichen Integration. Bei Kindern und Müttern sind Verständigungsmöglichkeiten auch längerfristig für deren Positionierung in der Gesellschaft von Bedeutung.

Kulturdolmetscher, die sich in verschiedenen Kulturen auskennen, können wichtige Brücken schlagen. Sie sind Ansprechpartner und Vertrauenspersonen sowohl für Migranten wie auch für Schweizer. Auf diesem Gebiet wird viel Freiwilligenarbeit geleistet, die oft noch zuwenig Anerkennung findet.

### **d) Partner des Kantons bei der Integrationsförderung**

Seit 1980 besteht im Kanton Zürich unter dem Namen KAAZ, Kantonale Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen Zürich, ein Verein, der sich primär Integrationsaufgaben widmet. Dieser Verein erhielt im Januar 2001 von der Direktion der Justiz und des Innern einen Leistungsauftrag mit dem Ziel, für Gemeinden, Ausländerorganisationen, Behörden und Fachstellen Dienstleistungen im Integrationsbereich zu erbringen. Die KAAZ steht als Beratungspartnerin, Vermittlungs- und Informationsstelle somit Behörden, Fachstellen und weiteren an ausländerrelevanten Fragen und Integrationsanliegen interessierten Kreisen zu Verfügung. Insbesondere werden neue regionale und kommunale Integrationsstandorte gefördert. Integrationsprojekte werden identifiziert, begleitet, evaluiert und deren sinnvolle Fortsetzung mitgeplant. Ab 2001 werden vom Bund Integrationsstandorte und Integrationsprojekte, gestützt auf Art. 25a ANAG, mitfinanziert. Der Kanton Zürich hat sich 2001 erstmals im Sinne der Integrationsförderung des Bundes mit rund Fr. 500'000.-- engagiert. Im Einzelnen befassen sich KAAZ-Arbeitsgruppen mit folgenden Themen und Zielgruppen:

- Vermittlung von Deutschkursen
- Information
- ältere Ausländer
- Integrationskurse

- Steuerwegleitung
- Einbürgerungen
- albanisch sprachige Bevölkerung
- Konsumkredite
- Scheidungsrecht
- Religion.

Eine ganze Reihe von zürcherischen Gemeinden und Städten verfügt über gezielte Integrationsprogramme. Entsprechende Beauftragte, Ausländerkommissionen, paritätische Integrationsforen und ähnliche Organisationen engagieren sich in dieser Arbeit. Einzelne Stadt- beziehungsweise Gemeinderäte in der Exekutive oder Verwaltungsabteilungen sind bereits heute zuständig für Integrationsfragen. Dennoch sind solche Bemühungen eher punktueller Art geblieben, wofür nicht zuletzt die ungenügenden finanziellen Mittel verantwortlich sind. Reine Freiwilligenarbeit reicht trotz ihrer grossen Bedeutung nicht aus. Ausgaben für Integration sind vielerorts politisch umstritten und fallen leicht Sparbemühungen zum Opfer.

Im Dorf- und Quartierleben nehmen häufig Vereine und andere Organisationen bei der Integration in die Gesellschaft eine wichtige Funktion wahr. Sie können damit auch zur besseren Verständigung zwischen Einheimischen und ausländischer Wohnbevölkerung beitragen. Sport- und Kulturvereine, Gruppen, die sich bestimmten Hobbies widmen und Elternvereinigungen stehen interessierten Ausländern offen und führen zu Kontakten. Ausländerorganisationen bieten vielen Ausländern in der Frühphase ihres Aufenthaltes einen Rückhalt und tragen so später zu einer besseren Integration aus einem etwas abgesicherten sozialen Umfeld bei. Ausländische wie auch schweizerische Vereine haben speziell in den Bereichen Sport und Kultur das Potenzial junger künftiger Mitglieder erkannt. Treffen dabei verschiedene Ethnien aufeinander, so brauchen diese Vereine oft eine gewisse Unterstützung. Integration wird so zum Teil auch über Sport und Kultur verstärkt.

Ein wichtiger Partner des Kantons bei der Integration der Ausländer ist auch die Privatwirtschaft. Eine selbstverständliche Aufnahme ausländischer Arbeitskräfte in eine Betriebsgemeinschaft, spezifische innerbetriebliche Ausbildungs- und Förderprogramme sind entscheidende Faktoren für deren Wohlbefinden und Integrationsbereitschaft.



## **4. Entwicklungstendenzen**

### **4.1 Migrationsbewegungen**

Nach Schätzungen der UNO gibt es gegenwärtig weltweit rund 150 Mio. Migranten. Der weitaus grösste Teil der Migrationsbewegungen findet in Asien, Afrika und Amerika statt. Aber auch der europäische Kontinent ist von einer Ost-West- und Süd-Nord-Wanderung betroffen. Demgegenüber hat sich die Binnenwanderung in der EU auf einem Tiefstand stabilisiert. Die Ost-West-Wanderung könnte vorübergehend zunehmen. Angesichts der immer noch anhaltenden starken Bevölkerungsentwicklung in den Ländern des Südens und des wirtschaftlichen Nord-Süd-Gefälles dürfte die Süd-Nord-Migration von ausschlaggebender Bedeutung sein. Damit wird der Ausländeranteil der Nichteuropäer prozentual zunehmen.

Die Ursachen dieser weltweiten Migrationsbewegungen sind bekanntlich vielfältig. Stichworte hiezu sind Überbevölkerung, Armut, Arbeitslosigkeit, Chancengleichheit, Natur- und menschenverursachte Krisen und Katastrophen, Verfolgung, Unterdrückung, Nichtgewährung von Menschenrechten, fehlende politische Mitwirkung, Demokratiedefizite, usw. Einzelne Personen treffen eine individuellen Migrationsentscheid, andere werden einzeln oder in grossen Gruppen praktisch physisch gezwungen, ihren Wohnort oder ihren Heimatstaat vorübergehend oder auf Dauer zu verlassen. Nebst den Auswanderungsbewegungen gibt es immer wieder auch Rückwanderungsbewegungen. Das Resultat sind in jedem Fall vorübergehende Entwurzelung und lange Integrations- oder Reintegrationsprozesse.

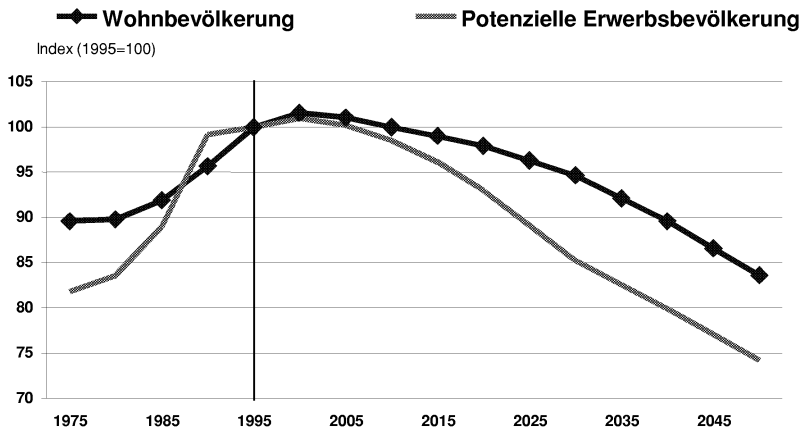
Welche Auswirkungen diese Migrationsbewegungen auf die Schweiz und den Kanton Zürich haben werden, hängt einerseits von der Ausgestaltung einer zukünftigen Ausländer- und Asylpolitik des Bundes, von der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz und ihres europäischen Umfelds sowie andererseits derjenigen des Kantons Zürich ab. Innerhalb dieser Rahmenbedingungen hat der Kanton Zürich Gestaltungsspielräume, die es zu nutzen, deren Risiken es aber auch klar abzuwägen und abzugrenzen gilt. Die Integration von Ausländern wird in jedem Fall eine der grossen Herausforderungen aber auch Chancen der heutigen und der kommenden Generation sein.

### **4.2 Wohnbevölkerung – Potenzielle Erwerbsbevölkerung der Schweiz**

Angesichts der heute für die nächsten Jahrzehnte absehbaren demographischen Entwicklung der schweizerischen Wohnbevölkerung mit ihrer zunehmenden Überalterung einerseits und der bekannten weltweiten Überbevölkerung mit einem hohen Anteil von Kindern und Jugendlichen in aussereuropäischen Gebieten andererseits, dürfte die Schweiz in den kommenden Jahren unter einem verstärkten Einwanderungsdruck stehen. Wie andere Industrieländer wird sie jedoch auf zusätzliche Einwanderung angewiesen sein, wenn sie ihren wirtschaftlichen Wohlstand und ihre soziale Wohlfahrt aufrecht erhalten will. Allerdings wird sich auf lange Sicht auch die demographische Entwicklung in

der Schweiz nicht über Einwanderung korrigieren, sondern lediglich abfedern lassen.

Das Bundesamt für Statistik hat in den vergangenen Jahren verschiedene Bevölkerungsentwicklungsszenarien entworfen und diese kürzlich aufdatiert. Die für die gesamtschweizerische Bevölkerung wahrscheinlichsten Szenarien dürften im Wesentlichen auch für den Kanton Zürich zutreffen, wobei im vorliegenden Bericht vom mittleren Szenario ausgegangen wird.



**Annahmen:** Primäre Einwanderung von Erwerbspersonen = 0  
 konstante Auswanderungsneigung  
 konstante Erwerbsquote und Bürgerrechtswechsel  
 Rückgang Fruchtbarkeit CH-Frauen auf 1,2 Kinder  
 verlangsamter Anstieg der Lebenserwartung

Gemäss dem mittleren Bevölkerungsentwicklungsszenario der Schweiz dürfte auch die Wohnbevölkerung des Kantons Zürich zunächst noch leicht zunehmen. Dies vor allem dank der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts und dessen Dynamik. Dabei wird die heute im Kanton ansässige einheimische Bevölkerung infolge der tiefen Geburtenrate eher abnehmen. Das Wachstum wird jedoch über Zuzug von Schweizer Bürgern und vor allem durch Zuwanderung aus dem Ausland hervorgerufen.

Dem Abflachen des Wachstums der einheimischen Bevölkerung steht die demographische Alterung gegenüber. Die hohen Altersklassen werden überproportional wachsen, wenn die geburtenstarken Jahrgänge der 50er- und 60er-Jahre ins Rentenalter kommen werden. Demgegenüber geht der Anteil der Jugendlichen und jungen Erwachsenen rasch zurück. Die demographische Alterung wird in den kommenden 35 Jahren nicht aufzuhalten sein, sondern wird sich erst anschliessend auf hohem Niveau stabilisieren.

Als Folge dieser demographischen Entwicklung wird der Anteil der Erwerbsbevölkerung an der Wohnbevölkerung zurückgehen, womit die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften, insbesondere nach qualifizierten, ansteigen wird.

Der Ausländeranteil dürfte vor allem auch durch Familiennachzug von bereits sich im Kanton aufhaltenden Ausländern und neu Zugereisten in den kommenden Jahren leicht zunehmen. Über das Migrationsgeschehen hinaus, wird dieser statistische Wert von künftiger Einbürgerungspraxis und zukünftiger Attraktivität des Schweizer Bürgerrechts im internationalen Vergleich beeinflusst. Auf lange Sicht wird sich die Altersstruktur der Wohnbevölkerung auch nicht durch Zuwanderung jüngerer Arbeitskräfte verändern, da auch diese altern.

#### **4.3 Entwicklung des Ausländerrechts**

##### **a) Zulassungspolitik der Schweiz**

Auf den 1. November 1998 hat der Bundesrat für die Rekrutierung von Arbeitskräften das sogenannte 3-Kreis-Modell durch ein duales Rekrutierungssystem abgelöst. Dieses bedeutet Priorität für die Zulassung von erwerbstätigen Personen aus der EU einerseits und eine restriktive Zulassungspolitik für spezialisierte und qualifizierte Arbeitskräfte aus den Nicht-EU-Ländern andererseits. Für die Zulassung von nicht erwerbstätigen Personen bestehen keine an die nationale Herkunft geknüpfte Zulassungsunterschiede (z.B. ausländische Ehepartner, Familiennachzug). Von einer eigentlichen Zulassungspolitik nicht erfasst werden zudem die Asylsuchenden und die schutzbedürftigen Personen.

##### **b) Die bilateralen Verträge mit der Europäischen Union**

Das Personenverkehrsabkommen regelt den Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt für Schweizer sowie den Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt für Angehörige von EU-Staaten. Zu diesem Zweck werden etappenweise die europäischen Freizügigkeitsregeln zwischen der Schweiz und der EU eingeführt. Die Freizügigkeit erstreckt sich auf Arbeitnehmende, Selbstständigerwerbende sowie Studenten, Rentner sowie weitere nicht erwerbstätige Personen mit ausreichenden finanziellen Mitteln und einer Krankenversicherung. Gemäss den europäischen Freizügigkeitsregeln haben innerhalb der Vertragsstaaten alle Bürger dieser Staaten das Recht,

- in ein Land einzureisen und sich dort niederzulassen,
- eine unselbstständige oder selbstständige Erwerbstätigkeit auszuüben,
- arbeitsmarktlich gleich behandelt zu werden wie die Staatsangehörigen des betreffenden Landes, insbesondere auf der Ebene der Sozialversicherungen, der Steuern und des Lohnes.

Der schrittweise Übergang zur Personenfreizügigkeit ist wie folgt vorgesehen:

#### Für die ersten zwei Jahre nach Inkrafttreten der bilateralen Verträge

Unmittelbar nach dem Inkrafttreten der bilateralen Verträge in der Schweiz wird der Zugang zum Arbeitsmarkt geregelt bleiben. Es bestehen weiterhin Kontingente. Inländische Arbeitsuchende werden weiterhin vorrangig behandelt, die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch die Kantonale Arbeitsmarktbehörde wird beibehalten.

Für bereits in der Schweiz ansässige EU-Angehörige und für Schweizer in der EU gilt jedoch bereits ab Inkrafttreten des Vertrags die volle Inländerbehandlung, d.h. arbeitsmarktliche Gleichbehandlung. Ausländischen Arbeitnehmern wird das Recht auf Familiennachzug sowie auf Berufs- und Kantonswechsel zugesprochen. Das Saisonierstatut wird per sofort aufgehoben. Personen, die während eines Zeitraums zwischen 3 und 12 Monaten in der Schweiz arbeiten, erhalten eine Bewilligung, die ein Jahr lang gültig ist. Die Bewilligung kann verlängert werden, wenn das Kontingent dies zulässt und die Person über einen Arbeitsplatz verfügt. Personen mit einem Arbeitsvertrag, dessen Dauer ein Jahr übersteigt, erhalten eine während 5 Jahren gültige Bewilligung. Grenzgänger erhalten den Status von Wochenaufenthaltern und müssen nicht mehr täglich die Schweiz verlassen. Die Mobilität der Grenzgänger bleibt vorerst auf die Grenzzonen beschränkt.

#### Zwei Jahre nach Inkrafttreten der bilateralen Verträge

Zwei Jahre nach dem Inkrafttreten der bilateralen Verträge verzichten die EU-Staaten sowie die Schweiz auf die Bevorzugung von inländischen Arbeitnehmern. Für Schweizer Bürger gilt ab diesem Zeitpunkt die volle Freizügigkeit. Sie werden in der EU einheimischen Arbeitskräften völlig gleichgestellt. Die Kontrolle der Arbeits- und Lohnbedingungen durch die Kantonalen Arbeitsmarktbehörden wird durch die so genannten flankierenden Massnahmen abgelöst. Ab diesem Zeitpunkt wird auch das Erbringen von grenzüberschreitenden Dienstleistungen liberalisiert. Während 90 Tagen pro Jahr ist es natürlichen und juristischen Personen gestattet, in einem anderen Land bewilligungsfrei Dienstleistungen zu erbringen. Das Aufenthaltsrecht endet mit dem Ende der Dienstleistungserbringung.

Für Schweizer Bürger gilt ab diesem Zeitpunkt die volle Freizügigkeit. Sie werden in der EU einheimischen Arbeitskräften gleichgestellt.

#### Fünf Jahre nach Inkrafttreten der bilateralen Verträge

Fünf Jahre nach Inkrafttreten der bilateralen Verträge fallen für die Staatsangehörigen der EU alle Kontingente weg. Bei einer übermässigen Einwanderung von Arbeitnehmern aus der EU kann die Schweiz jedoch einseitig wieder Kontingente einführen. Für Grenzgänger werden die Grenzzonen abge-

schaftt, d.h. sie erhalten die volle Freizügigkeit und Zugang zum gesamtschweizerischen Arbeitsmarkt.

#### Sieben Jahre nach Inkrafttreten der bilateralen Verträge

Sieben Jahre nach Inkrafttreten der bilateralen Verträge müssen sich beide Vertragspartner für eine Weiterführung des Abkommens entscheiden. Sofern die Parteien keinen gegenteiligen Entscheid treffen, wird das Abkommen stillschweigend verlängert. In der Schweiz untersteht die Verlängerung dem fakultativen Referendum. Somit erhalten die Schweizer Gelegenheit, den Übergang zum System des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der EU neu zu beurteilen. Ein negativer Entscheid hätte allerdings auch die Beendigung der übrigen sechs mit der EU geschlossenen Abkommen zur Folge.

#### Zwölf Jahre nach Inkrafttreten der bilateralen Verträge

Zwölf Jahre nach Inkrafttreten der bilateralen Verträge wird der freie Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU eingeführt. EU-Bürger erhalten die gleichen Rechte in der Schweiz wie Schweizer, die sie dann zumal bereits seit 10 Jahren in der EU besitzen. Eine allgemeine Schutzklausel erlaubt es beiden Seiten, im gegenseitigen Einvernehmen und bei ernsthaften sozialen und wirtschaftlichen Problemen Zuwanderungsbeschränkungen weiterhin zuzulassen. Das Abkommen kann von beiden Seiten gekündigt werden.

### **c) Das neue Ausländergesetz des Bundes**

Das neue Ausländergesetz soll das ANAG aus dem Jahre 1931 ablösen und die für Personen von ausserhalb der Europäischen Union liegenden Staaten geltende ausländerrechtliche Regelung enthalten. Zum Gesetzesentwurf der bundesrätlichen Expertenkommission wurde im zweiten Halbjahr 2000 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Der Bundesrat hat im Juni 2001 vom Vernehmlassungsergebnis Kenntnis genommen und den Auftrag zur Erarbeitung des definitiven Gesetzesentwurfes und der Botschaft erteilt. Diese sollten bis Ende 2001 vorliegen.

Die wichtigsten Ziele des in Vernehmlassung gegebenen Gesetzesentwurfes sind:

- Definition einer umfassenden Migrationspolitik, wobei in diesem Bereich keine neue und direkt anwendbare Regelung aufgestellt, sondern lediglich deklaratorisch der Kontext der verschiedenen migrationsrelevanten Politikbereiche aufgezeigt werden soll.
- Zulassung von erwerbstätigen Personen, welche nicht aus den EU-Staaten stammen, wobei diese auf Spezialisten, Führungskräfte und anderen qualifizierte Arbeitskräfte beschränkt werden soll.

- Verbesserung der Rechtsstellung der zugelassenen Personen und administrative Erleichterungen, wobei insbesondere eine grössere berufliche und geographische Mobilität der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz nach deren Zulassung angestrebt wird.
- Neue und griffigere Massnahmen bei der Bekämpfung von Missbräuchen vorab in den Bereichen des Schlepperwesens, der Schwarzarbeit und des Familiennachzuges.

Eine erste Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens hat gezeigt, dass bezüglich der Zielrichtung und des Inhaltes des neuen Gesetzes sehr unterschiedliche Auffassungen bestehen.

#### **d) Die Abkommen von Schengen und Dublin**

Das Abkommen von Schengen und das Schengener Durchführungsübereinkommen bezwecken die Aufhebung der Binnengrenzen zwischen den Unterzeichnerstaaten sowie die Schaffung einer einzigen Aussengrenze. Um die Sicherheit innerhalb des so genannten Schengen-Raumes garantieren und die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, den Terrorismus, den Drogenhandel und die illegale Einwanderung effizienter bekämpfen zu können, sind Ausgleichsmassnahmen vorgesehen, welche in erster Linie eine Verbesserung der Koordination zwischen den Polizei-, Zoll- und Justizbehörden zum Ziel haben.

Wichtigste Massnahmen des Schengener Durchführungsübereinkommens sind:

- Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen und Verlagerung der Kontrollen an die Aussengrenzen des Schengen-Raumes.
- Festlegung einheitlicher Bedingungen für das Überschreiten der Aussengrenzen.
- Angleichung der Bestimmungen über die Einreise und die Erteilung von Visa.
- Gemeinsame Vorschriften betreffend die Behandlung von Asylgesuchen.
- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Polizeiorganen (insbesondere die Einführung eines grenzüberschreitenden Beschattungs- und Verfolgungsrechts) und den Justizorganen (insbesondere Erleichterung der Auslieferung und der Überstellung verurteilter Personen zur Vollstreckung von Strafurteilen).
- Errichtung eines Schengener Informationssystems.

Das Dubliner Abkommen hat im Asylrecht die Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens abgelöst und verbindliche Regelungen für den zur Behandlung eines Asylgesuches zuständigen Mitgliedstaat aufgestellt. Es stellt den Kern des europäischen Asylrechts dar. Auf Grund der zunehmenden Verabschiedung von gemeinschaftlichen Rechtsakten im Migrationsbereich (z.B. Festlegung eines Verfahrensstandards für die Asylverfahren, Schaffung von Mindestnormen für die vorläufige Schutzgewährung, Empfehlungen für

Standardabkommen für Rückführung und Ausweisung) ist in den nächsten Jahren in Europa eine materiell-rechtliche Harmonisierung zu erwarten.

Der Bundesrat beabsichtigt, mit der Europäischen Union betreffend Schengen und Dublin Assoziierungsabkommen abzuschliessen. Das Entstehen eines harmonisierten europäischen Migrationsraumes wird aber auch ohne Zusammenarbeit mit Europa auf die Schweiz Anpassungsdruck erzeugen.

#### 4.4 Entwicklung des Bürgerrechts

Bereits seit längerer Zeit sind in der Schweiz geborene Ausländer bei ordentlicher Einbürgerung im Kanton Zürich Schweizer Bürgern hinsichtlich Erwerb eines zürcherischen Gemeindebürgerrechts gleichgestellt. Die Gemeinden haben in diesen Fällen – keine offensichtlichen und schwer wiegenden Hinderungsgründe vorausgesetzt – eine Pflicht zur Aufnahme der Gesuchsteller. Die auf den 1. Dezember 1997 angenommene Änderung des zürcherischen Gemeindegesetzes hat diese Aufnahmepflicht weiter ausgedehnt. Seither verfügen auch im Ausland geborene Ausländer über einen Rechtsanspruch, sofern sie ihr Gesuch im Alter von 16 - 25 Jahren einreichen und bestimmte Voraussetzungen an die Art und Dauer des Aufenthaltes in der Schweiz und im Kanton erfüllen.

Im Zusammenhang mit der Frage des Bürgerrechts ist darauf hinzuweisen, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Schlussbericht einer vom damaligen Vorsteher des EJPD im April 1999 eingesetzten Arbeitsgruppe "Bürgerrecht" in Vernehmlassung gegeben hat. Dieser schlägt eine Neukonzeption zum Erwerb des Schweizer Bürgerrechts vor. Die wesentlichen Neuerungen sind Einbürgerungserleichterungen für junge, in der Schweiz aufgewachsene Ausländer (zweite Ausländergeneration) sowie unter gewissen Voraussetzungen ein automatischer Erwerb des Schweizer Bürgerrechts für Personen der dritten Ausländergeneration unter gewissen Voraussetzungen durch Geburt in der Schweiz. Ferner werden als weitere wesentliche Punkte eine Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Einbürgerungsgebühren, die Einführung einer Beschwerdemöglichkeit zumindest gegen willkürliche Ablehnungen von Einbürgerungen, Vereinfachungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sowie eine Reduktion der eidgenössischen Wohnsitzfrist von zwölf auf acht Jahre vorgeschlagen. Der Bundesrat hat sich den von der Arbeitsgruppe erarbeiteten Vorschlägen angeschlossen. Im Rahmen des dazu durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens hat sich der Regierungsrat des Kantons Zürich in seiner Stellungnahme zu den gemachten Vorschlägen grundsätzlich positiv geäußert (vgl. RRB Nr. 775 vom 30. Mai 2001).

Die bundesweite Umsetzung der unterbreiteten Vorschläge dürfte zweifellos zu einer Zunahme der Einbürgerungsgesuche führen. Im jetzigen Zeitpunkt kann jedoch keine bezifferbare Schätzung über den zu erwartenden Zuwachs abgegeben werden, da wie bereits erwähnt, die Erleichterungen für junge Ausländer bereits eingeführt sind. Andererseits fehlen beispielsweise statistische Erhebungen über die Zahl der Personen, die vom vorgeschlagenen Automatismus (für 3. Ausländergeneration) profitieren könnten. Zudem sind über

die praktischen verfahrensmässigen Regelung (Zuständigkeit für Verfahrensführung bzw. Bürgerrechtsentscheid) noch keine konkreten Vorstellungen bekannt.

Internationale Studien haben festgestellt, dass die jährliche Einbürgerungsquote selbst in Staaten mit liberalen Einbürgerungsbestimmungen kaum über 4 % der ausländischen Staatsangehörigen steigt.

Die Neigung der die Einbürgerungsvoraussetzungen grundsätzlich erfüllenden Ausländer zur Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs steht erfahrungsgemäss aber auch in enger Abhängigkeit zu den wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen. So führten Sicherheitsüberlegungen bei rezessivem Umfeld in der Vergangenheit zu vermehrten Gesuchstellungen. Andererseits dürften die Folgen der Inkraftsetzung der bilateralen Verträge mit der EU die Attraktivität des Schweizer Bürgerrechts für EU-Bürger relativieren.

Bei fortschreitender Erweiterung des EU-Raums in Osteuropa würde die Einbürgerungsproblematik weiter entschärft. Einbürgerungen wären dannzumal nur noch für Bewerber, die nicht aus EU-Staaten stammen, attraktiv. Aus solchen Ländern stammt derzeit lediglich ein Viertel bis ein Drittel der in unserem Land anwesenden Ausländer.

#### **4.5 Auswirkungen auf den Kanton Zürich**

Die oben dargelegten Entwicklungstendenzen werden nicht ohne Auswirkungen auf den Kanton Zürich sein. Das Arbeitskräfteangebot wird altersstrukturbedingt noch leicht wachsen, unterstützt durch einen positiven Wanderungssaldo. Vor allem als Folge einer vermehrten Erwerbsbeteiligung der Frauen könnte die Erwerbsquote noch ansteigen. Entscheidend wird sein, ob es gelingt, unter den ausländischen Arbeitskräften vor allem qualifizierte zu rekrutieren. Im Laufe der Umsetzung der bilateralen Verträge wird es jedoch zunehmend schwierig werden, den Zuzug von Arbeitskräften behördlich zu steuern.

Nebst der Nachfrage nach Erwerbstätigen aus der Privatwirtschaft wird auch diejenige für Betreuung von Kranken, Behinderten und alten Menschen aus dem öffentlichen Sektor zunehmen. Gefordert ist demzufolge auch der ganze Bereich der Altersfürsorge und des Gesundheitswesens, der besonders arbeitsintensiv ist und der heute schon von vielen Ausländern getragen wird.

Die schnelle technologische Entwicklung und die strukturelle Verknappung der Erwerbsbevölkerung erfordern qualitative Reformen in der Grundbildung sowie in der beruflichen Aus- und Weiterbildung.

Ein höherer Anteil an Ausländern und vor allem von Angehörigen nicht-europäischer Kulturen und verschiedenster Religionen setzt grössere Toleranz mit diesen Menschen voraus, die nur durch nachhaltige Erziehung und Vorbildwirkung erreicht werden kann. Auf Bundesebene steht darum auch ein Religionsartikel in der Bundesverfassung zur Diskussion, mit dem die wichtige



---

soziale und kulturelle Arbeit der Religionsgemeinschaften gewürdigt und ihre integrative Arbeit gefördert werden könnte.

Die Anwesenheit von Menschen aus Krisen- und Konfliktgebieten, die am Rande der Armut gelebt haben und kaum das Privileg hatten, in schweizerischen Verhältnissen aufzuwachsen, wird nicht zuletzt zusätzliche Sicherheitsprobleme schaffen. Diesen ist durch präventive Konzepte, polizeiliche und gerichtliche Massnahmen zu begegnen. In all diesen Bereichen drängt sich eine intensivere Integrationsförderung auf, die jedoch einer Rückwanderung und Rückkehr in die Herkunftsländer nicht entgegen stehen darf.

## 5. Gesamtbeurteilung des heutigen Zustandes und der Entwicklungstendenzen

Die Szenarien des Bundes zur Entwicklung der Wohn- und Erwerbsbevölkerung 1995 - 2050 zeigen auf, dass ohne Zuwanderung aus dem Ausland die Wohnbevölkerung der Schweiz bereits vom Jahr 2000 an rückläufig wäre. Noch deutlicher als bei der Wohnbevölkerung wäre der Rückgang der Erwerbspersonen ohne Nettozuwanderung ausländischer Arbeitskräfte. Bis 2025 würde sich deren Zahl um rund 430'000 Personen verringern. Auch wenn der Produktivitätszuwachs im gleichen Zeitraum das Manko quantitativ teilweise kompensieren kann, bleibt mindestens qualitativ eine beträchtliche Herausforderung für die schweizerische Volkswirtschaft.

Angesichts der bereits hohen Erwerbsbeteiligung der schweizerischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sind die Möglichkeiten, zusätzliche Erwerbstätige im Inland zu rekrutieren, begrenzt. Aber auch im EU-Raum ist das Rekrutierungspotenzial für Schweizer Firmen beschränkt, zumal Szenarien zur Entwicklung der Erwerbsbevölkerung in der EU ebenfalls mit einer zunehmenden Verknappung des Arbeitskräfteangebotes rechnen. Im Kanton Zürich hat schon jetzt die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte mit Daueraufenthaltsbewilligungen (Niederlassung oder Jahresaufenthaltsbewilligung) aus dem EU-Raum von 85'900 im Jahr 1985 auf 83'800 im Jahr 2000 abgenommen.

Neben dem Ausschöpfen der Potenziale der älteren Jahrgänge, der Frauen und der Stellenlosen ist daher in Zukunft auch dasjenige der ausländischen Wohnbevölkerung dringend nötig. Die Schweiz steht hier allerdings in starkem Konkurrenzkampf mit den umliegenden Staaten und wird – wie diese auch – nicht darum herumkommen, ihre eigene Wohnbevölkerung so hoch wie möglich zu qualifizieren. Eine Bildungsoffensive auf allen Ebenen ist angesagt.

Ausländische Arbeitskräfte haben in der Schweizer Geschichte eine lange Tradition. Allerdings war die frühere Politik zu lange geprägt von der irrtümlichen Annahme, mit billigen Arbeitskräften liessen sich betriebswirtschaftliche Probleme in einzelnen Branchen lösen. Auch die sozialen Aspekte wie Familiennachzug und Integration wurden zu wenig beachtet. Jede ausländische Arbeitskraft verfügt über eine soziale Herkunft, die auch für ihre Familienangehörigen bestimmend ist. Mit der Akquisition von möglichst "billigen" Arbeitskräften, die oft aus sozial schwächeren Schichten stammten, entstanden daher durch die anwesenden ausländischen Arbeitskräfte, andererseits durch deren Familiennachzug, in der Schweiz auch soziale Veränderungen. Überdies haben diese Personen weitere Ausländer aus dem heimatlichen Umfeld angezogen. So sind auch heute noch Unterschiede zwischen den Schweizern und Ausländern weniger auf die Nationalität, sondern mehr auf deren soziale Stellung zurückzuführen.

Die Wirtschaftsräume werden sich zunehmend öffnen. Die globalisierte Wirtschaft ist bekanntlich voll im Gang. Die Arbeitsmärkte vor allem in Europa werden zunehmend zu Nachfragemärkten. Der Wettbewerb um Arbeitskräfte

nimmt neue Dimensionen an. Die ansässige Wirtschaft muss sich damit einem europa- und weltweiten Wettbewerb um Arbeitskräfte stellen.

Die Bedeutung ausländischer Arbeitskräfte liegt in ihrem Beitrag an das nachhaltige Wachstum der Wirtschaft, verbunden mit der Sicherung eines international attraktiven Wirtschaftsstandortes Schweiz. Ebenso wichtig ist auch ihr Beitrag an die Sozialversicherungswerke und an die Erhaltung des Wohlstandes. Wirtschafts- und Ausländerpolitik müssen mithin die gleichen Ziele verfolgen, sie sind in ihrer eigenen Ausgestaltung voneinander abhängig und beeinflussen einander gegenseitig.

Die Ansprüche der Arbeitswelt steigen. Einfache Arbeitsplätze fallen der Rationalisierung zum Opfer oder werden auf Grund der hohen Produktionskosten ins Ausland ausgelagert. An ihre Stelle treten zunehmend fachlich anspruchsvollere Arbeitsplätze. Dazu kommt, dass die internationale Verflechtung der Wirtschaft zunimmt. Zahlreiche Schweizer Firmen sind sehr stark im Ausland engagiert und ausländische Firmen haben in der Schweiz ihren Europasitz. Diese Firmen sind auf einen internationalen Kadertransfer angewiesen. Trotz steigender Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften ist jedoch nicht darüber hinweg zu sehen, dass besonders im Dienstleistungsbereich sowie in der Landwirtschaft und im Bauwesen nach wie vor auch unqualifizierte Hilfskräfte benötigt werden. Massgebend für die nachhaltige Entwicklung der Zürcher Volkswirtschaft bleiben aber vor allem die gut ausgebildeten Arbeitskräfte. Sie sind im globalen Standortwettbewerb entscheidend für die Zukunft der Arbeitsplätze. Das stellt nicht nur Anforderungen an die Rekrutierung von Arbeitskräften im Ausland, sondern auch an die Bildung.

Andererseits stellt der Wunsch nach Zuzug von Ausländern, welche die gewünschten Voraussetzungen (Erwerbstätigkeit, Qualifikation) erfüllen, auch Herausforderungen an den Gastgeber. Man darf nicht annehmen, dass bei Bedarf kurzfristig mittels Erteilung von Bewilligungen ein Zustrom geeigneter Arbeitskräfte ausgelöst werden kann. Vielmehr sind mittel- und langfristige Massnahmen erforderlich, welche die Attraktivität des neuen Wohn- und Arbeitsortes erhöhen.

Eine zukünftige Ausländerpolitik, die vor allem hochqualifizierte Arbeitskräfte anspricht, wird zugleich Ausländer aus entsprechenden sozialen Schichten erreichen. Qualifizierte ausländische Arbeitskräften integrieren sich einfacher, bzw. bewirken weniger soziale Probleme und Veränderungen, als dies durch die früher praktifizierte Anwerbung vorwiegend unqualifizierter und sozial schwacher Arbeitskräfte der Fall war. Das selbe gilt für die Integration und die Akzeptanz durch die anwesende Bevölkerung.

Dem Schulsystem kommt nebst dem Erwerbsleben für die Integration eine zentrale Bedeutung zu. Lehrerinnen und Lehrer müssen zwingend die entsprechende Qualifikation mitbringen. Unter den besser bemittelten Ausländern und Schweizern besteht ein gewisser Trend zur Bildung ihrer Kinder in Privatschulen. Dies kann zwar im Interesse der Talentförderung sein, wirkt aber nicht besonders integrationsfördernd.

Die Bildungsbeteiligung und die Bildungsabschlüsse der Jugendlichen aus Migrantenfamilien in der nachobligatorischen Bildung, das heisst in der Berufsbildung, den Mittelschulen, den Fachhochschulen und den Universitäten sind verglichen mit den Durchschnittswerten der ganzen Bevölkerung noch tief. Eine bessere Qualifizierung der zweiten und dritten Einwanderergeneration würde dazu beitragen, den Bedarf des anspruchsvollen Zürcher Arbeitsmarktes nach gut qualifiziertem Personal besser als heute zu decken. In der demokratischen Gesellschaft und im Interesse des sozialen Friedens sind grosse und zunehmende Unterschiede bei den Bildungschancen unerwünscht.

Integration kann am nachhaltigsten erfolgen, wo die wichtigsten Partner für einen erfolgreichen Integrationsprozess leben: In der Region, der Gemeinde, der Stadt, im Quartier. Ausländerintegration wird in Exekutivbehörden zunehmend als Chefsache angesehen. Der Kanton Zürich hat bisher erst wenige Ressourcen für die Zusammenarbeit mit Gemeinden sowie privaten und öffentlichen Einrichtungen eingesetzt.

Die Beurteilung der Ausländer in der Schweiz war bis heute allzu stark geprägt von den Asylsuchenden aus anderen Kulturkreisen. Dieses Bild wird zusätzlich negativ geprägt von ausländischen Kriminaltouristen, Dissozialen oder sich illegal im Kanton aufhaltenden Personen. Alle diese Gruppierungen bilden zwar den kleinsten Teil der ausländischen Wohnbevölkerung, beeinflussen aber deren Image zu stark und negativ. Darunter leidet auch der grösste Teil der ausländischen Wohnbevölkerung. Bekämpfung von Kriminalität und Asylmissbrauch bleiben daher aktuell. Bei der Gestaltung einer zukünftigen Ausländer- und Integrationspolitik werden Behörden und Verwaltung einer verstärkten Information und Kommunikation einen hohen Stellenwert einräumen müssen. Dies ist umso wichtiger, als ausländerspezifische Themen mit Fragen der sozialen Schichtung vermischt sind. Bevölkerung und Behörden müssen sich der Bedeutung der Ausländer im Kanton vermehrt bewusst sein, um das gesellschaftliche Zusammenleben positiv gestalten zu können.

## **6. Zielvorstellungen zur Ausländer- und Integrationspolitik**

Die Ausländer- und Integrationspolitik ist vielfältig und komplex. Einzelne Teilaspekte führen zu unterschiedlichsten Gewichtungen. Die folgenden Zielvorstellungen der Expertengruppe nehmen keine politischen Einzelentscheidungen voraus, versuchen indessen eine Grundposition zu beschreiben, über die ein breiter Konsens entstehen könnte.

### **6.1 Grundsätzliche Werte und Leitgedanken (Zielvorstellungen)**

Das gesellschaftliche Klima der Wohnbevölkerung der Schweiz ist im Beziehungsfeld zwischen Schweizern und Ausländern geprägt von kultureller Bereicherung, einem offenen Dialog und einer aktiven Mitwirkung aller Einwohner am gesellschaftlichen Leben. Solidarisches Geben und Nehmen gehören zum Alltag. Es gelingt, Kriminalität und Rechtsmissbräuche so zu bekämpfen, dass die Nationalität in deren Zusammenhang nicht mehr das zentrale Thema ist.

Die einwandernden Personen respektieren die Schweiz als Rechtsstaat mit spezifischem Charakter, Traditionen und Umgangsformen und befolgen deren Gesetze. Sie bemühen sich aktiv um die Integration in die Gesellschaft und beteiligen sich konstruktiv am gesellschaftlichen Austausch. Ausländer haben während ihres Aufenthalts in der Schweiz sowohl Rechte wie Pflichten.

Die Schweizer sind sich der Bedeutung der Ausländer in ihrem Land bewusst, gehen offen auf sie zu und sind bereit, sie in ihre Gesellschaft aufzunehmen, d.h. gesellschaftliche Prozesse gemeinsam zu gestalten. Zu diesen Ausländern gehören Personen, die auf Zeit oder Dauer Rechtsschutz benötigen, und Ausländer, die im wirtschaftlichen Erwerbsleben stehen.

Über die Ausländer-, Asyl- und Flüchtlingspolitik (Migrationspolitik) besteht zwischen Bund und Kantonen, unter den politischen Parteien, den Wirtschaftsorganisationen und den in der Migrationspolitik aktiven privaten Vereinigungen ein Grundkonsens. Bei der Ausgestaltung und Umsetzung von Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien zur Ausländer-, Asyl- und Flüchtlingspolitik arbeiten die zuständigen Behörden eng mit allen Partnern zusammen. Die schweizerische Migrationspolitik orientiert sich an der humanitären Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung und berechtigten Eigeninteressen von Wirtschaft und Gesellschaft. Sie strebt eine bestmögliche Integration der Ausländer an und bezieht dabei auch die Ausländervereinigungen mit ein.

Bund und Kantone unterstützen geeignete Integrationsprogramme und -projekte, die punktuell auch von der Privatwirtschaft gefördert werden.

Migrationspolitik wird nicht länger im Alleingang und ausschliesslich nationalstaatlich, sondern vermehrt in internationaler Zusammenarbeit bewältigt. Die schweizerische Migrationspolitik ist demnach primär abgestimmt mit einer

Migrationspolitik der EU, bzw. ihren Mitgliedstaaten und versucht auch, weltweite Migrationsmechanismen mitzugestalten.

Auf lange Sicht gilt zwischen der Schweiz und der EU das Prinzip der Freizügigkeit. Zwischen der Schweiz und einzelnen Nicht-EU-Staaten bestehen Rahmenabkommen, die Quantität und Qualität von Einwanderungskontingenten definieren. Bestandteil solcher Abkommen sind auch Bestimmungen über den Erhalt einer Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung, garantierte Mindestlöhne und die Pflicht der Herkunftsstaaten zur Rückübernahme ihrer Staatsbürger.

## 6.2 Integrationspolitik

Ziel einer Integrationspolitik soll ein möglichst harmonisches Zusammenleben in der gesamten Wohnbevölkerung, sowohl verschiedener Ethnien, Nationalitäten und sozialer Schichten sein. Ein solcher Zustand kann kaum quantitativ oder qualitativ abschliessend definiert werden. Integration ist vielmehr ein andauernder interaktiver Prozess in einer dynamischen Gesellschaft zwischen Aufnehmenden und Aufgenommenen. Es wird dabei immer wieder unterschiedliche Grade der Integration geben, mithin ein labiles Gleichgewicht. Was die verschiedenen Bevölkerungsgruppen anbelangt, so geht es darum, dass sie sich gegenseitig respektieren, im Umgang miteinander Toleranz üben, offen und konfliktfähig sind. Die Beachtung der Rechtsordnung muss für alle selbstverständlich sein. Ein konkretes Ziel sind gleiche Rechte und gleiche Pflichten, mit Ausnahme gewisser politischer Rechte für Ausländer, die einer differenzierten Betrachtung unterworfen sind. Alle sollen jedoch gleiche Chancen haben, aber auch gemeinsam Risiken tragen.

Die grössten Beiträge zur Integration in der Gesellschaft leisten das Schulwesen, das Erwerbsleben und die Wohnumgebung. Voraussetzungen, dass Integration gelingen kann, sind sowohl die Aufnahme- wie die Integrationsbereitschaft. Grundlage für jede Integration in einem demokratischen Rechtsstaat ist die Akzeptanz der Rechtsordnung und des demokratischen Staatsaufbaus. Ein wesentliches Mittel zur Erleichterung der Integration ist die gemeinsame Verständigung, mithin das Beherrschen der gemeinsamen Sprache und die Akzeptanz der gesellschaftlichen Spielregeln.

Integration ist nicht gleichzusetzen mit Assimilation, d.h. nicht mit der Übernahme gesellschaftlicher und kultureller Traditionen, der Religion und spezifischer individueller Werte (vgl. Begriffsdefinitionen im **Anhang 2**).

Besondere Aspekte im Zusammenhang mit der Integration ergeben sich bei Asylsuchenden. Einerseits ist für die überwiegende Mehrzahl dieser Personen der Aufenthalt in der Schweiz von begrenzter Dauer, andererseits ist es unumgänglich, dass sie sich während dieser Zeit in unserem Land zurecht finden und sich entsprechend unseren Gepflogenheiten verhalten. Insoweit ist ein entsprechender Grad an Integration anzustreben, umso mehr als ihnen hier die Kompetenzen vermittelt werden sollten, die ihnen eine Rückkehr ins und eine Reintegration im Herkunftsland ermöglichen. Eine so verstandene Integration von Asylsuchenden präjudiziert denn auch keinen Verbleib in der

Schweiz. Bei denjenigen Personen, denen Asyl gewährt wird und die auf Dauer in der Schweiz verbleiben, ist eine hohe Integration anzustreben.

Der Staat, bzw. der Kanton Zürich darf Integration nicht allein den gesellschaftspolitischen Kräften, der Wirtschaft und den Gemeinden überlassen, sondern sollte selbst aktiv werden und den Integrationsprozess durch Bereitstellung von finanziellen Mitteln, geeigneten Integrationsprojekten sowie intensiver Kommunikation fördern. Dadurch leistet er einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung des sozialen Friedens. Er hat dabei die Bedürfnisse aller Bevölkerungsteile, sowohl der Schweizer wie der bereits integrierten oder weniger integrierten Ausländer zu berücksichtigen. Umgekehrt riskiert der Kanton bei ungenügender Integration höhere und unnötige Sozialkosten.

### **6.3 Zusammenarbeit des Kantons Zürich mit dem Bund, den Gemeinden, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft**

Die kantonale Politik berührt die gesamte Wohnbevölkerung. Damit die dargelegten Zielvorstellungen realisierbar sind, müssen sich zunächst Regierungsrat und Kantonsrat darüber auseinandersetzen. Darauf können konkrete Schritte aufbauen. Bei der Umsetzung der Ausländer- und Integrationspolitik sollen sich alle politischen Akteure und die Verwaltung sowohl auf kantonaler wie auf kommunaler Stufe vermehrt bewusst sein, dass ein Fünftel der Wohnbevölkerung im Kanton Zürich Ausländer sind, die grundsätzlich in alle politischen Aktionsprogramme und Tagesgeschäfte einzubeziehen sind. Hiefür braucht es zweifellos eine intensive Kommunikation und eine ehrliche intellektuelle und emotionale Auseinandersetzung.

Eine künftige Ausländerpolitik sollte also in die Gesamtpolitik des Kantons eingebettet sein, die verschiedensten Politikbereiche mitbeeinflussen, von diesen aber auch berücksichtigt werden. Trotz dieser Grundhaltung ist nicht darüber hinwegzusehen, dass politische Massnahmen zu treffen sind, die spezifisch Ausländer anvisieren. Für diese ausländerspezifische Politik ist der kantonale Handlungsspielraum, zumindest was die Rechtsetzung angeht, äusserst unterschiedlich ausgestaltet. Die autonome Handlungs- und Gestaltungsfreiheit ist vor allem eingeschränkt durch Zuständigkeiten des Bundes. Der Kanton ist im ganzen Ausländerbereich, insbesondere in der Asyl- und Flüchtlingspolitik vom Bund fremdbestimmt und weitgehend Vollzugsorgan. Bei der Umsetzung seiner Ausländerpolitik ist der Kanton im Übrigen auf die Mitwirkung der Gemeinden, von halbstaatlichen und privaten Organisationen angewiesen und sollte demnach diese auch vermehrt in die Entscheidungsfindung einbeziehen.

Die politischen Behörden wissen aus Erfahrung, dass Beziehungen zwischen Gruppen und Individuen nicht allein durch Rechtsnormen bestimmt werden. Diesem Umstand ist bei der Formulierung der Ziele und der zur Zielerreichung notwendigen Massnahmen einer zukünftigen Ausländer- und Integrationspolitik Rechnung zu tragen. Nicht übersehen werden darf auch, dass sie das Resultat der demokratisch geführten politischen Auseinandersetzung sein muss. Expertenmeinungen zählen deshalb letztlich nur soweit, als sie eine tragfähige, breite Mehrheit gewinnen können.

## **7. Mögliche Ziele und Massnahmen einer kantonalen Ausländer- und Integrationspolitik**

### **7.1 Allgemeines**

Wie viele Bereiche der kantonalen Politik ist insbesondere die Ausländer- und Integrationspolitik als eine eigentliche Querschnittsaufgabe zu verstehen, die praktisch alle Bereiche staatlichen Handelns beschlägt. Da die Ausländer mit rund 20 % auf Dauer ein fester Bestandteil der Wohnbevölkerung sind, sind sie umgekehrt immer auch eine wichtige Zielgruppe kantonalen Tagespolitik. Dieser Tatsache tragen Behörden und Verwaltung stets Rechnung.

Verstärkte Aktivitäten im ausländerpolitischen Bereich bedingen einerseits ein gezieltes Ausschöpfen vorhandener Ressourcen bei allen von Ausländerfragen betroffenen Verwaltungsstellen des Kantons und der Gemeinden sowie vermehrte Mittel, insbesondere bei der Förderung von Integrationsprojekten. Demgegenüber stehen jedoch auf lange Sicht ein grösserer volkswirtschaftlicher Nutzen und Chancen einer präventiven und positiven Beeinflussung der Kosten in der Sozialhilfe, im Gesundheitswesen und Sicherheitsbereich. Solche Massnahmen sind nicht zuletzt wichtige Beiträge zur Sicherung des langfristigen sozialen Friedens und einer konfliktärmeren Gesellschaft.

Zur Erreichung der von der Expertengruppe beschriebenen Zielvorstellungen sind konkrete Massnahmen mit verschiedenen Stossrichtungen erforderlich. Die Expertengruppe hat sich auf mögliche Massnahmen konzentriert, auf die der Kanton direkt oder wenigstens indirekt einen Einfluss hat. Sie könnten daher zum Teil direkt umgesetzt, zum Teil an andere Stellen herangetragen werden. Zur besseren Übersicht erfolgt dabei – unter Verzicht auf Prioritäten – eine Gliederung nach Sachgebieten. Dies auch weil eine Ausländer- und Integrationspolitik, ungeachtet ihres Querschnittcharakters, letztlich doch in den einzelnen Direktionen umgesetzt werden muss und zwar in allen Aufgabenbereichen. Bewusst wurde daher auch auf Kostenschätzungen verzichtet. Wo neue Aufgaben ins Auge gefasst werden, sind diese auf dem ordentlichen Weg zu budgetieren und dem politischen Entscheidungsprozess auszusetzen. Schliesslich ist bei vielen Vorschlägen eine Kostenberechnung erst möglich, wenn das Mass ihrer Umsetzung weiter vertieft wird.

### **7.2 Mögliche Ziele und Massnahmen in Teilbereichen**

#### **7.2.1 *Wirtschaft***

Die Migrations- und Integrationspolitik der Schweiz muss künftig vermehrt ein Gleichgewicht suchen zwischen erwünschter Zuwanderung von Arbeitskräften und Schutz legitimer einheimischer Interessen.

Generelle Stossrichtung ist die Erhöhung des Anteils an hoch qualifizierten Arbeitskräften. Dies gilt sowohl für Schweizer wie auch für Ausländer. Was die



Zuwanderung anbetrifft, so ist diese nur zum Teil steuerbar. Der steuerbare Teil ist jedoch volkswirtschaftlich optimal zu nutzen.

Der Kanton Zürich ist ein bevölkerungsstarker und wirtschaftlich bedeutungsvoller Kanton. Das heisst, dass der Staat insbesondere Voraussetzungen schafft, um die Bedürfnisse der Wirtschaft abzudecken. Generell muss es darum gehen, die Nachfrage der Wirtschaft nach Fachkräften zu befriedigen, die Flexibilität der Arbeitnehmenden insgesamt zu erhöhen und nicht durch billige Arbeitskräfte betriebswirtschaftlich nicht lebensfähige Strukturen zu erhalten.

*Hiefür kommen die folgenden Massnahmen in Betracht:*

- Schaffung von Möglichkeiten, um hoch qualifizierten Arbeitskräften, unabhängig von ihrer Nationalität, Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen zu erteilen, ohne Bindung an Kontingentsregelungen, jedoch verbunden mit dem Recht auf Nachzug der Ehepartner und der Kinder. In gleicher Weise sollte so international tätigen Unternehmen der zeitlich befristete Kaderaustausch ermöglicht werden.
- Schaffung von rechtlichen Voraussetzungen, damit der Mangel an Spezialisten mit ausländischen Absolventen schweizerischer Fach- und Hochschulen gedeckt werden kann.
- Erstellen von Anforderungsprofilen für die zukünftigen Zuwanderer und Ausarbeiten von konkreten Anwerbungsprogrammen in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft.
- Qualifizierung von so genannten Hilfsarbeiten durch entsprechende Ausbildungs- und Förderprogramme mit dem Ziel einer besseren gesellschaftlichen Anerkennung.
- Erhöhung des Anteils von Migranten in weiteren Bereichen der Öffentlichen Verwaltung.
- Verstärkte Ahndung von Schwarzarbeit.
- Bereitstellung von Beschäftigungsprogrammen für Arbeitslose mit besonderer Ausrichtung auf die Bedürfnisse der ausländischen Bevölkerung.
- Förderung der innerbetrieblichen Ausbildung in der deutschen Sprache.

### **7.2.2 Politische Rechte und Pflichten**

Die politischen Rechte der Ausländer auf Stufe Kanton und Gemeinden sind weitgehend in der Kantonsverfassung verankert. Bisherige kantonale Vorstösse für politische Mitwirkungen der Ausländer sind gescheitert. Im Rahmen der Verfassungsrevision könnte das Thema erneut diskutiert werden. Realistisch wären wohl nur Schritte, die weniger weit gehen als ein allgemeines Ausländerwahlrecht.

*Hiefür kommen die folgenden Massnahmen in Betracht:*

- Es wäre zu prüfen, ob auf kantonaler und kommunaler Ebene Mitwirkungsrechte eingeführt werden können.
- Es wäre zu prüfen, ob in Schul- und Kirchenfragen das kommunale Stimm- und Wahlrecht eingeführt werden kann.
- Es wäre zu prüfen, ob für auf Dauer ansässige Ausländer das kommunale Stimm- und Wahlrecht eingeführt werden kann.

### **7.2.3 Bürgerrecht**

Die Regelung des Bürgerrechts fällt grundsätzlich in die Kompetenz des Bundes. Entsprechend der Stellungnahme des Kantons Zürich zum Revisionsentwurf des Bundes ist die Stossrichtung zu unterstützen.

*Hiefür kommen die folgenden Massnahmen in Betracht:*

- Harmonisierung und Senkung der kantonalen und kommunalen Einbürgerungsgebühren.
- Unterstützung des Beitritts der Schweiz zur Europäischen Staatsangehörigkeitskonvention (Angleichung der Voraussetzungen für den Erwerb des Bürgerrechts innerhalb Europas).
- Bekämpfung, beziehungsweise verstärkte Ahndung von Missbräuchen beim Bürgerrechtserwerb durch Zusammenarbeit aller involvierter Behörden.

### **7.2.4 Bildung**

Kindergarten und Volksschule sollten auch in Zukunft für eine gute Grundbildung aller Kinder, unabhängig ihrer sozialen, sprachlichen, kulturellen und religiösen Herkunft sorgen und zum Zusammenhalt in der Bevölkerung beitragen. Der Entwurf zu einem neuen Volksschulgesetz will dafür auch die nötige rechtliche Verankerung liefern. Die Integrationskraft der vorschulischen Einrichtungen, des Kindergartens und der Volksschule soll erhalten und gestärkt werden. Erfahrungsgemäss ist dies wirksamer als eine spätere „Nachholbildung“. Mehrsprachige, interkulturelle und demokratische Kompetenz sind Teil der Allgemeinbildung.

Auch nach der obligatorischen Schule sollen möglichst alle Jugendlichen weitergebildet werden und mindestens einen Abschluss auf dem Niveau der Sekundarstufe II, d.h. einer Berufsausbildung oder einer Mittelschule erreichen. Die Wissensgesellschaft und der Arbeitsmarkt einer hoch entwickelten Wirtschaft verlangen eine gute allgemeine und beruflich Qualifizierung. Das Bildungspotenzial der zweiten und dritten Migrantengenerationen soll besser

als bisher ausgeschöpft werden und dazu beitragen, die starke Nachfrage nach gut qualifizierten Arbeitskräften zu decken.

*Hiefür kommen die folgenden Massnahmen in Betracht:*

- Unterstützung der integrationsfördernden Massnahmen in der familienergänzenden Betreuung und im Kindergarten durch Kanton und Gemeinden.
- Verminderung der Zahl von Sonderklassen mit separiert geschulten Kindern und vermehrte integrative Förderung in den Regelklassen.
- Unterstützung von Schulen mit sehr hohen Migrantenanteilen (Weiterführung des Projektes QUIMS).
- Prioritäre Unterstützung des Unterrichts in Deutsch als Muttersprache und als Zweitsprache und Bereitstellung von entsprechenden Lehrmitteln sowie Unterstützung des Zusatzunterrichtes in den Migrations Sprachen (Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur) sowohl organisatorisch wie materiell durch Kantone und Gemeinden.
- Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen Schule und Eltern durch Kulturvermittler.
- Bildungsunterstützung für Eltern und insbesondere Mütter mit Kindern im Vorschul- und Schulalter.
- Verankerung der Aus- und Weiterbildung in interkultureller Pädagogik für Lehrkräfte aller Stufen im Rahmen der Pädagogischen Hochschule.
- Förderung von Brückenangeboten und Beratung in der Ausbildung von Jugendlichen aus Migrantenfamilien in Mittelschulen und in der Berufsausbildung.
- Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für mehr Lehrstellen sowohl in schulisch anspruchsvollen wie in einfachen Berufsfeldern.
- Unterstützung von Schulen, die für Eingewanderte der ersten Generation allgemein- und berufsbildende Kurse anbieten (Nachholbildung).
- Regelung der Anerkennung von ausländischen Berufs-, Fachhochschul- und Universitätsabschlüssen durch Bund und Kanton.

### **7.2.5 Gesellschaft**

Die Wohnbevölkerung ist vermehrt darüber zu informieren, dass die Migration eine Tatsache geworden ist, und dass Schweizer und Ausländer nolens volens miteinander im gleichen Land zusammen leben. Dies bedeutet aber auch, dass die gesellschaftlichen und sozialen Bedürfnisse aller Bevölke-

lungsteile wahrzunehmen und zu berücksichtigen sind. Für alle sind Entwicklungsperspektiven zu schaffen. Dabei ist auf den vorhandenen Fähigkeiten und Potenzialen aufzubauen, die vermehrt zu nutzen sind. Insgesamt ist ein möglichst konfliktfreies Zusammenleben zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen sowohl unter den Schweizern wie unter den Ausländern anzustreben.

Neu eingewanderte Erwachsene sollten rasch Grundkenntnisse der deutschen Sprache erwerben, um sich in der hiesigen Gesellschaft, Politik und Wirtschaft besser orientieren zu können. Ihre beruflichen Qualifikationen sollten anerkannt werden und die Möglichkeiten ihrer Nachqualifikation sollen offen stehen.

Es muss das Ziel aller gesellschaftlicher Anstrengungen sein, die wirtschaftliche und soziale Selbstständigkeit und Selbstverantwortung der Ausländer zu ihrer bestmöglichen Integration zu fördern.

*Hiefür kommen die folgenden Massnahmen in Betracht:*

- Verstärkung der Kommunikation zum Abbau von Vorurteilen und Feindbildern.
- Bereitstellung von geeigneten Projekten und Programmen und der dafür benötigten finanziellen Mittel zur Förderung der Integration.
- Vermehrter Beizug der Ausländerorganisationen und auch der ausländischen Konsulate bei der Integrationsförderung.
- Anbieten von Integrations- und Informationskursen zur Erstförderung von neu eingewanderten Erwerbstätigen in Betrieben sowie von nicht Erwerbstätigen durch Gemeinden oder Private und finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand (Bund, Kanton, Gemeinden).
- Angebot von Integrationskursen für junge Erwachsene durch Kanton und Gemeinden.
- Stärkung von sozialen Netzen und bessere Anerkennung der Freiwilligenarbeit.
- Förderung der interkulturellen Kompetenz im Gesundheitswesen, insbesondere im Bereich des Spitalwesens und in den Alters- und Pflegeheimen.
- Aufwertung von Quartieren mit unterdurchschnittlicher Wohnqualität und ausgewogene Durchmischung der Wohnquartiere durch eine geeignete Stadtentwicklungs-, Verkehrs-, Wohn- und Schulpolitik.
- Öffentliche Wohnbauförderung und Wohnungsvergabe mit dem Ziel einer guten Durchmischung von Ausländern und Schweizern. Verhinderung der Ghettobildung.

- Förderung des Dialogs zwischen öffentlichen Stellen und repräsentativen Vertretungen der Religionsgemeinschaften; zu begrüssen sind eigenständige Anstrengungen der Religionsgemeinschaften zu vermehrter interreligiöser Zusammenarbeit.
- Prüfung, ob nicht-christliche Religionsgemeinschaften eine öffentlichrechtliche Anerkennung anstreben.

### 7.2.6 Sicherheit

Kriminelle Ausländer verletzen nicht nur rechtliche Normen, sondern letztlich auch das Gastrecht. Besonders belastend sind die internationalen Kriminaltouristen, die sich überdies hier oft illegal aufhalten. Dieses Problem kann nicht allein durch strafrechtliche Sanktionen, einzelstaatliche Abschiebungspolitik und Landesverweisung gelöst werden, sondern ruft nach einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit. Unter diesem Aspekt ist auch ein allfälliger Beitritt der Schweiz zu den Abkommen von Schengen und Dublin zu beurteilen.

Es muss darum gehen, nicht nur begangene Straftaten zu verfolgen, das Kriminalitätspotenzial zu senken und das Sicherheitsempfinden in der gesamten Bevölkerung zu verbessern, sondern durch präventive Massnahmen die Kriminalität einzudämmen und Straffällige zu resozialisieren. Der zitierte Schlussbericht der Schweizerischen Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität beinhaltet einen umfassenden Massnahmenkatalog, aus dem im Folgenden einzelne Punkte erwähnt werden. Der Kanton Zürich soll den Bund und die anderen Kantone in den Anstrengungen zur Bekämpfung der Ausländerkriminalität unterstützen. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen- und direktoren (KKJPD) wird eine Arbeitsgruppe einsetzen, die ein Umsetzungskonzept erarbeitet.

*Es kommen die folgenden Massnahmen in Betracht:*

- Verbesserung der Einreisekontrollen zur Abhaltung von Ausländern mit kriminellen Absichten und Entzug der Aufenthaltsbewilligungen von Dissozialen.
- Effizientere Strafverfolgung; Konsequenter Vollzug der Wegweisung, beziehungsweise der Landesverweisung von verurteilten Ausländern.
- Rascher Vollzug von Massnahmen zur Verbesserung des Opfer- und Zeugenschutzes.
- Vertiefte Analyse der Ausländerkriminalität nach Herkunftsländern, Bildungsstand und Aufenthaltsdauer.
- Frühzeitige präventive Anstrengungen gegen erste kriminelle Aktivitäten von Ausländern, insbesondere von Asylsuchenden.

## **7.3 Umsetzung einer Ausländer- und Integrationspolitik**

### **7.3.1 Grundsätzliches**

Die Eidgenossenschaft ist ein föderalistisch aufgebautes Staatswesen. Bundesverfassung und Zürcher Kantonsverfassung sowie die darauf basierenden Gesetzgebungen legen die Zuständigkeit der drei Ebenen Bund, Kanton und Gemeinde fest. Im Rahmen der Zürcher Verfassungsrevision wäre zu überlegen, einen Integrationsartikel aufzunehmen, der eine minimale rechtliche Grundlage für weitere Erlasse bilden könnte.

Bei der Umsetzung einer Ausländer- und Integrationspolitik liegen auf kantonaler Ebene die hauptsächlichsten Zuständigkeiten im Bereich der Zulassung von Ausländern zum Arbeitsmarkt, in der Aufnahme ausländischer Kinder und Jugendlicher in das Bildungssystem nach dem Prinzip der Chancengleichheit und der Bildung für alle sowie in der gezielten Förderung der gesamtgesellschaftlichen Integration.

Da die Ausländer- und Integrationspolitik ein Querschnittsthema ist, besteht jedoch ein vermehrter Bedarf nach Koordination innerhalb der kantonalen Verwaltung und einer besseren Vernetzung, damit in allen ausländer- und integrationspolitischen Fragen vermehrte Kohärenz besteht.

Es darf nicht darum gehen, im Kanton Zürich bei der Umsetzung einer Ausländer- und Integrationspolitik neue grössere Verwaltungsstrukturen zu schaffen. Es muss im Gegenteil das Bestreben sein, die Ausländer und ihre bestmögliche Integration jederzeit und innerhalb der bestehenden Strukturen in alle Politikbereiche einzubeziehen. Dieses Bewusstsein gilt es bei Behörden und Verwaltung zu stärken.

Der Kanton ist jedoch auch hier in keiner Weise der einzige Akteur, sondern ist abhängig vom Bund und hat Partner in den Gemeinden, regionalen Strukturen, in der Wirtschaft, privaten Institutionen, insbesondere Ausländerorganisationen, den Kirchen und der Zivilgesellschaft.

### **7.3.2 Kantonale Aufgaben**

Aus Sicht der Expertengruppe sollte am Auftrag der Kantonalen Arbeitsgemeinschaft (KAAZ) festgehalten werden. Vorgeschlagen wird die Schaffung einer Stelle in der Kantonalen Verwaltung für einen Beauftragten für Integrationsfragen. Mit einer zu institutionalisierenden Fachkommission könnte dieser die schon bestehende Zusammenarbeit optimieren.

#### **a) Beauftragter für Integrationsfragen in der Kantonalen Verwaltung**

Zur besseren Koordination müsste dieser Beauftragte:

- eine Anlaufstelle
- eine Koordinationsstelle

- eine verwaltungsinterne Beratungs-, Vermittlungs- und Monitoring-Stelle
- eine Stelle für Information und Kommunikation über Integrationsfragen

sein. Ausserdem müsste der Beauftragte Grundlagenstudien für eine Integrationspolitik erarbeiten.

Diese Stelle wäre direkter Ansprechpartner des Bundes, der Gemeinden, der Wirtschaft und der sich speziell mit Ausländer- und Integrationsfragen befassen privaten Organisationen. Innerhalb der kantonalen Verwaltung müsste sie einen direkten Zugang haben zu allen Stellen, die am Vollzug der Ausländer- und Integrationspolitik beteiligt sind.

Administrativ sollte der Beauftragte einer Direktion angegliedert sein, die einen direkten Bezug zu Integrationsfragen hat und auch über den Zugang zu den entsprechenden Partnern verfügt.

#### **b) Fachkommission für Integrationsfragen**

Auf kantonaler Ebene könnte eine Fachkommission für Integrationsfragen gebildet werden, die aus:

- dem Beauftragten für Integrationsfragen (Vorsitz)
- Vertretern der kantonalen Verwaltung
- Vertretern der Städte und Gemeinden
- Vertreter der regionalen Koordinationsstellen
- Vertreter der KAAZ
- Vertretern der Ausländerorganisationen

besteht.

Die Fachkommission hätte gegenüber dem Beauftragten für Integrationsfragen, der kantonalen und kommunalen Verwaltung und dem KAAZ eine beratende Aufgabe zur Sicherstellung der Fachkompetenz und der Informationskoordination.

#### **c) Die Kantonale Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen im Kanton Zürich (KAAZ)**

Die KAAZ soll auf Grund eines Leistungsauftrages auch in Zukunft Bindeglied zwischen der Verwaltung und dem privaten Sektor sein, regionale Integrationsstrukturen fördern sowie Integrationsprojekte beurteilen und vermitteln können. Gegenüber heute soll sie vor allem auch einen verstärkten Zugang finden zur Wirtschaft, den Kirchen aller Religionen und zur Zivilgesellschaft.

#### **d) Finanzielle Mittel zur Integrationsförderung**

Während die Mittel für die in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Direktionen des Regierungsrates fallenden Massnahmen zur Integrationsförderung auf Grund vorhandener Rechtsgrundlagen in deren Voranschlägen bereitzustellen sind, fehlen gesetzliche Vorschriften, die den Einsatz kantonaler Mittel für die Unterstützung von Integrationsprojekten von Gemeinden, privaten Organisationen und Vorhaben mit gemischter Tätigkeit regeln. Dafür sind Rechtsgrundlagen analog zu Art. 25a ANAG und der Verordnung des Bundesrates über die Integration von Ausländern zu schaffen.

Die Eidgenossenschaft hat 2001 rund 10 Millionen Franken für die Unterstützung von Integrationsprojekten bereitgestellt, wovon dem Kanton Zürich 1 Million Franken zugeflossen sind. Für 2002 ist die gleiche Summe vorgesehen. Der Kanton Zürich sollte Vorhaben, die für seine Wohnbevölkerung von besonderer Bedeutung sind und aus zürcherischer Sicht unterstützungswürdige, aber allenfalls von den zuständigen Stellen des Bundes anders beurteilte Projekte unterstützen können und hierfür jährlich im Voranschlag die erforderlichen Kredite bereitstellen.

### **7.3.3 Partner des Kantons Zürich**

An der Umsetzung der kantonalen Ausländer- und Integrationspolitik sind der Bund, die Gemeinden, die Wirtschaft, die Kirchen aller Religionen und Konfessionen, Private, Vereine und Organisationen, die sich mit Ausländer- und Integrationsfragen befassen und kulturelle Institutionen mitbeteiligt.

Von diesen Partnern ist einerseits zu erwarten, dass sie ihre Bedürfnisse gegenüber dem Kanton artikulieren und diesen ihrerseits als Partner akzeptieren. Unter all diesen Partnern ist die Zusammenarbeit auf der strategischen und operativen Ebene zu verstärken und die Information und Kommunikation zu intensivieren.

Die kantonalen Angebote sind mit allen Partnern zu koordinieren, insbesondere sind auch die Schnittstellen zu den Gemeinden, Ausländerorganisationen und privaten Organisationen sowie zum Bund zu beachten.

Auch die Gemeinden sollten die Ausländer, mit dem Ziel ihrer besseren Integration, in alle Politikbereiche einbeziehen und wo nötig zusätzliche sachliche und personelle Ressourcen bereitstellen. Jede Gemeinde sollte in ihrer Verwaltung eine Anlaufstelle für Ausländer bezeichnen oder hierüber im Rahmen regionaler Strukturen verfügen. Nicht nur in den kantonalen, sondern vor allem in den kommunalen Verwaltungsstellen grösserer Gemeinden sollte bei wichtigen Anliegen der sprachliche Zugang zu den Behörden zum Beispiel durch ad hoc-Dolmetscher erleichtert werden.

Die mit Ausländern befassten privaten Organisationen und Vereinigungen sollten geeignete Integrationsprojekte formulieren und diese, sofern sie finan-



ziert werden können, umsetzen. Ausserdem sollten sie auf eigene Initiative oder im Auftrag des Kantons Beschäftigungsprogramme fördern, die die Selbstverantwortlichkeit und Selbstständigkeit der Ausländer, vor allem auch der Asylsuchenden, unterstützen.

Zur besseren Koordination der Integrationsbestrebungen zwischen den Gemeinden besteht bereits ein erstes Konzept für eine regionale Koordinationsstelle Zürcher Oberland für Integrationsfragen in den Bezirken Hinwil, Pfäffikon und Uster. Dieses Konzept könnte an weiteren Orten Anwendung finden, um die Koordination zwischen dem kantonalen Beauftragten für Integrationsfragen und den Gemeinden zu erleichtern und Synergien zwischen den Gemeinden und dem Kanton zu schaffen.

### **7.3.4 Postulate an den Bund**

Wo der Kanton Zürich in seinem Handlungsspielraum nicht autonom, sondern primär Vollzugsorgan des Bundes ist, steht ihm doch die Möglichkeit offen, im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren oder direkten Interventionen auf die Bundespolitik Einfluss zu nehmen. Lediglich Vollzugsorgan ist er im Asylrecht.

Aus der Sicht einer künftigen kantonalen Ausländer- und Integrationspolitik wären gegenüber dem Bund die folgenden Anliegen vorzutragen:

- Einsitznahme des neu geschaffenen Beauftragten für Integrationsfragen in der Eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen.
- Ratifikation des Europäischen Niederlassungsübereinkommens und Ratifikation der UNO-Konvention zum Schutz der Wander-Arbeitnehmer und ihrer Familien.
- Schaffung rechtlicher Möglichkeiten, um hochqualifizierten Arbeitskräften, unabhängig von ihrer Nationalität, Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen zu erteilen ohne Bindung an Kontingentsregelungen, jedoch verbunden mit dem Recht auf Nachzug der Ehepartner und der Kinder. In gleicher Weise sollte so international tätigen Unternehmen der zeitlich befristete Kaderaustausch ermöglicht werden.
- Konsequente Vortriage in den Empfangsstellen nach Verfolgten, schutzbedürftigen Ausländern und Personen mit offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen.
- Beschleunigung der Asylverfahren mit dem Ziel, einen erstinstanzlichen Entscheid innert sechs Monate zu erlangen.
- Raschere Regelung eines Aufenthaltsstatus für nicht wegweisbare Personen, wobei ein nachträglicher Zugang zum Asylverfahren nicht zu gewähren ist.

- Vermehrte Unterstützung von Programmen zur Erhaltung der Integrationsfähigkeit und Reintegrationsfähigkeit im Heimatland von Asylsuchenden und schutzbedürftigen Ausländern.
- Vermehrte Unterstützung des Wegweisungsvollzugs.
- Erleichterung des Zugangs zur Berufsausbildung und ihrer Vollendung für ausländische Jugendliche mit geregelter Aufenthaltsstatus.

### **7.3.5 Kommunikation mit der Bevölkerung**

Der Regierungsrat sollte für den ganzen Bereich der Ausländer- und Integrationspolitik ein Informations- und Kommunikationskonzept erstellen, dessen Umsetzung eine Führungsaufgabe ist. Die Regierung kann durch ihre Haltung und Botschaften das ausländerpolitische Klima im Kanton ganz wesentlich mitbeeinflussen. Je geschlossener sie in diesen Fragen auftritt, desto grösser ist die Wirkung. Wichtige Aufgaben kämen dabei auch dem vorgeschlagenen Beauftragten für Integrationsfragen zu, der das Umfeld zusammen mit allen beteiligten Partnern mitgestalten könnte.

Gerade in einer Zeit zunehmender Orientierungslosigkeit und erodierender Werte erhält die sachliche, wahre und kontinuierliche Information und eine direkte Kommunikation mit der Bevölkerung eine zunehmende Bedeutung. Dabei darf es nicht darum gehen, dass Fakten beschönigt und negative Ereignisse unterdrückt werden, sondern auch bestehende Ängste und emotionale Befindlichkeiten zum Ausdruck kommen. Ein erster konkreter Schritt könnte darin bestehen, dass der Regierungsrat eine „Populärfassung“ über eine Ausländer- und Integrationspolitik im Kanton Zürich veröffentlicht.

## 8. Schlussbetrachtung

Expertengruppe und Projektleitung haben nicht nur auftragsgemäss einen Bericht verfasst, sondern bei dessen Erarbeitung selbst einen Prozess vollzogen. Das gegenseitige Zuhören, Debattieren und Suchen nach übereinstimmenden Positionen über Direktionen der kantonalen Verwaltung hinweg, hat die Erkenntnis gestärkt, dass die Umsetzung der kantonalen Politik häufig eine Querschnittsaufgabe ist und deshalb Austausch und Koordination vermehrt zu fördern sind. Dadurch kann die kantonale Politik letztlich grössere Wirkung entfalten. Dies trifft ganz besonders zu bei der Umsetzung einer künftigen Ausländer- und Integrationspolitik. Mit einer transparenten Offenlegung der rechtstaatlichen Verwaltungsabläufe, einem vorurteilslosen und kundenfreundlichen Eingehen auf die Anliegen und Bedürfnisse der ganzen Wohnbevölkerung und entsprechende Dienstleistungen stärkt eine Verwaltung auf allen Ebenen des Staates das Vertrauen in die demokratischen Einrichtungen.

Ob eine künftige Ausländer- und Integrationspolitik eine Chance hat, hängt nicht von Einzelentscheiden ab, sondern bedingt ein kontinuierliches Handeln aller staatlichen Akteure. Wie der Bericht gezeigt haben sollte, ist Vieles nicht neu. Aber neue Akzente könnten gesetzt werden und wäre es nur, zu den tatsächlichen Verhältnissen zu stehen. Angesichts von bereits heute sich abzeichnenden Entwicklungen ist es an der Zeit, vorausschauend zu planen und zu handeln.

Die Umsetzung einer solchen Politik wird nicht von Heute auf Morgen möglich sein, sondern bedingt einen andauernden Prozess. Anpassungen von Bundesgesetzen, Kantonsverfassung und Gesetzen sowie Gemeindebeschlüssen sind nur ein Teil dieses Prozesses. Wichtig ist, dass sich die ganze Bevölkerung, die Politik und die Verwaltung in allen Bereichen vermehrt der notwendigen Integrationsförderung bewusst werden.

## **Anhänge**

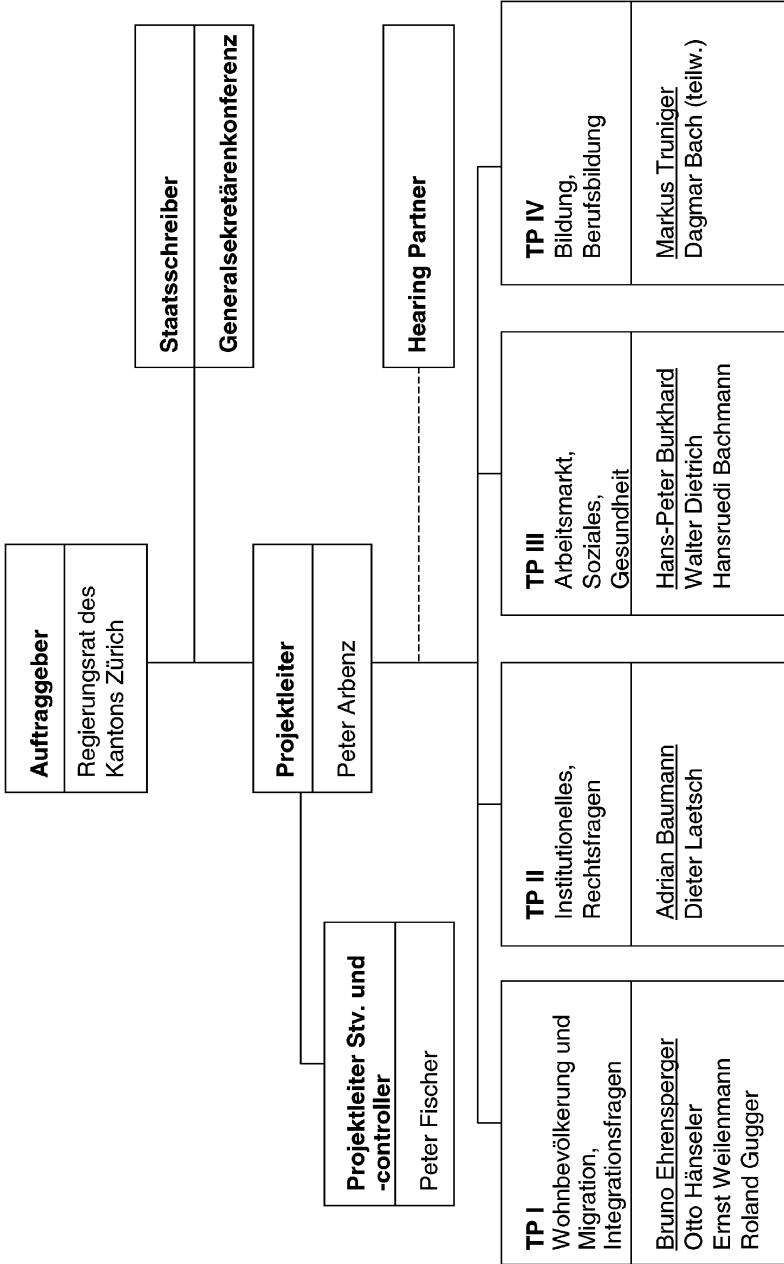
1. Personelle Zusammensetzung der Projektgruppe  
Projektorganisation und Zeitplan  
Hearing-Partner
2. Begriffsdefinitionen
3. Wichtige völker-, bundes- und kantonsrechtliche Grundlagen
4. Verzeichnis von konsultierten Dokumenten

## Anhang 1

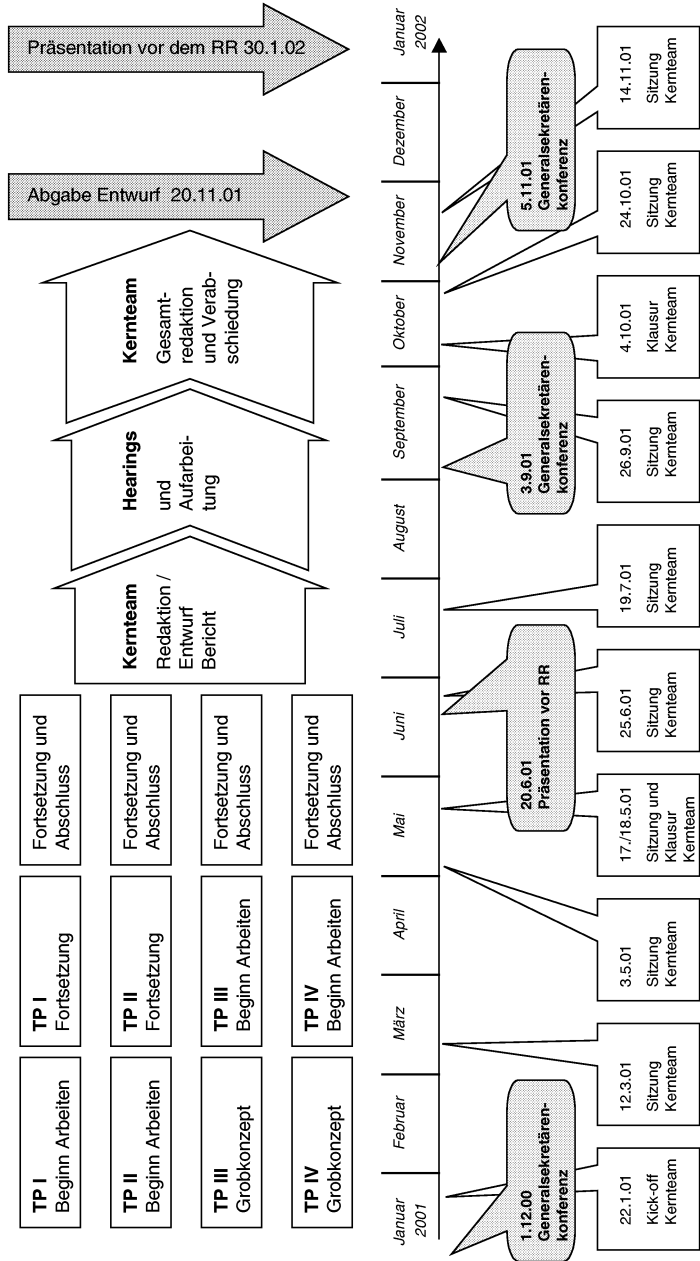
### Personelle Zusammensetzung der Projektgruppe Ausländer- (und Integrations-) Politik im Kanton Zürich

Direktion für Soziales und Sicherheit	Hans-Peter Tschäppeler, Dr. iur. Adrian Baumann, lic. iur. Dieter Laetsch, lic. iur. Roland Gugger, lic. iur. Hansruedi Bachmann, Dipl. Ing. Agr. ETH
Direktion der Justiz und des Innern	Ernst Weilenmann, Dr. iur. Bruno Ehrensperger Otto Hänsele
Volkswirtschaftsdirektion	Hans-Peter Burkhard, Dr. iur.
Gesundheitsdirektion	Walter Dietrich, lic. iur.
Bildungsdirektion	Markus Truniger Dagmar Bach, lic. phil. I (teilweise)
Projektleitung	Peter Arbenz, lic. rer. publ. Peter Fischer, Dr. iur.

## Projektorganisation



# Zeitplan







## Hearing-Partner

### Bereich Politik

Baltensberger Peter, Integrationsdelegierter der Stadt Winterthur  
Bollier Jean E., Geschäftsführer FDP Stadt Zürich  
Dieffenbacher Albrecht, Bundesamt für Ausländerfragen  
Dürr Lucius, Kantonsrat, CVP  
Estermann Josef, Stadtpräsident Zürich  
Friess Franziska, Stadträtin Adliswil, Präsidentin der kantonalen Sozialkonferenz  
Frieden Jörg, Vizedirektor Bundesamt für Flüchtlinge  
Glarner Hans, Gemeindepräsident Zollikon, Präsident des Gemeindepräsidentenverbandes  
Haas Martin, Stadtpräsident Winterthur  
Hirt Richard, Kantonsrat, CVP  
Müller Thomas, Kantonsrat, EVP  
Stocker Monika, Stadträtin Zürich, Vorsteherin Sozialdepartement, Grüne

### Bereich Gesellschaft

Britschgi Ursula, CARITAS Zürich  
Dätwyler Philippe, Kirchenrat des Kantons Zürich  
Gemperle Bruno, Pro Senectute Kanton Zürich  
Gysel-Nef Irene, Kirchenrätin des Kantons Zürich  
Herger Franz-Xaver, Diakon, Katholische Zentralkommission des Kantons Zürich  
Jenny Gertraude, SRK Kanton Zürich  
Kunz Thomas, Leiter Asyl-Organisation Zürich  
Liechti Ursula, HEKS, Leiterin Regionalstelle Zürich/Schaffhausen  
Maying Bahadi Cornelia, HEKS, Beauftragte für Migrationsfragen  
Meier Christof, Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen  
Mikic Dejan, CARITAS Zürich  
Reich Ruedi, Pfarrer, Kirchenratspräsident des Kantons Zürich  
Schmid Walter, Vizepräsident Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen  
Sommer Erika, Fachstelle für interkulturelle Fragen der Stadt Zürich  
Trempp Johanna, Kantonsrätin, Fachstelle für interkulturelle Fragen der Stadt Zürich

---

## **Bereich Wirtschaft**

Achermann Christian, Kantonsrat, Kantonaler Gewerbeverband Zürich

Alleva Vania, Migrationsbeauftragte GBI

Büttikofer Kaspar, Gewerkschaftsbund des Kantons Zürich

Di Concilio Salvatore, SMUV, Gewerkschaftsbund der Stadt Zürich

Gasser Peter, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)

Isler Thomas, Kantonsrat, Präsident Vereinigung Zürcherischer Arbeitgeberorganisationen

Karakostas Eichenberger Sofia, Vorstandsmitglied Kantonale Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen Zürich (KAAZ)

## **Bereich Bildung und Wissenschaft**

D'Amato Gianni, Schweizerisches Forum für Migrationsstudien

Baumgartner Alfred, Schulleiterkonferenz der Mittelschulen des Kantons Zürich

Schweizerischer Gymnasialrektoren KSGR

Bozzolini Guilemo, ECAP (Schule für Migranten)

Capaul Bea, Verband Zürcherischer SchulpräsidentInnen VZS

Eggmann Karl, Präsident Schulsynode des Kantons Zürich

Kuster Eduard, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT

Loppacher Urs, VPOD Zürich Lehrberufe

Novotny-Hoffmann Hans-Joachim, Professor

Schmid Ernst, Schulleiterkonferenz der Mittelschulen des Kantons Zürich

Tobler Ruedi, VPOD Zürich

Zulauf Ueli, Verbandssekretär Zürcher Lehrerinnen- und Lehrerverband ZLV

## Anhang 2

# Begriffsdefinitionen

Bei den folgenden Definitionen von einigen im Bericht verwendeten Schlüsselbegriffen handelt es sich nicht um wissenschaftliche, sondern um praxisbezogene Definitionen.

### Asylsuchende

Asylsuchende sind Ausländer, die gegenüber schweizerischen Behörden zu erkennen geben, dass sie in der Schweiz Schutz vor Verfolgung und Bedrohung suchen.

### Assimilation

Assimilation ist ein Prozess der einseitigen oder gegenseitigen Angleichung von Individuen oder Bevölkerungsteilen mit verschiedenem kulturellem Hintergrund in einem Staatsgebiet. Assimilation bedeutet die Übernahme der Sprache, von Werten, Vorstellungen und Verhaltensweisen. Je grösser die Zahl der Ähnlichkeiten oder Übereinstimmungen der untereinander in Kontakt tretenden Kulturen ist, desto eher ist eine Assimilation möglich.

### Ausländer

Ausländer sind vorübergehend oder auf Dauer in der Schweiz wohnhafte Personen, die nicht die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzen, unabhängig davon, ob ihr Aufenthalt legal oder illegal ist. Sie unterstehen aber dem schweizerischen Recht.

Nach ihrem Status sind zu unterscheiden:

- Niedergelassene
- Aufenthalter
- Saisoniers
- Studenten / Stagiaires
- schutzbedürftige Personen
- Asylsuchende
- abgewiesene Asylsuchende
- vorläufig Aufgenommene ohne Aufenthalt/ mit Jahresaufenthalt
- anerkannte Flüchtlinge ohne Jahresaufenthalt/ mit Jahresaufenthalt

- illegale Aufenthalter
- Diplomaten

Nicht als Ausländer betrachtet werden Doppelbürger.

### **Flüchtlinge**

Flüchtlinge sind ausländische Personen, die, ausserhalb ihres Heimat- oder Wohnsitzlandes lebend, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen in ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat ernsthaften Nachteilen von Seiten der Träger staatlicher Hoheitsbefugnisse ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden.

### **Integration**

Integration ist ein gegenseitiger Prozess der sozio-ökonomischen Eingliederung eines Ausländers oder einer Gruppe von Ausländern in die gesellschaftlichen Strukturen eines Landes. Durch die Eingliederung erhält der Mensch eine Funktion und Position im gesellschaftspolitischen System. Die Eingliederung vollzieht sich in einem länger dauernden Prozess der Sozialisation. Die Eingliederung wird im Flüchtlings- und Asylbereich als ein Ziel verstanden, das bei langfristig bis dauernd in der Schweiz verbleibenden Personen nach der Angewöhnungsphase (ab dem 7. Monat des Aufenthalts) anzustreben ist und kongruentes Verhalten mit den gesellschaftlichen Strukturen und Rechtsnormen bedeutet und den Aufenthalt in den Gemeinden oder die Reintegration im Herkunftsland erleichtert.

Integrationsprojekte haben zum Ziel, die sozio-kulturelle und ökonomische Integration einer besonderen Gruppe zu erleichtern und deren eigene kulturelle Identität zu respektieren. Sie können den Kulturaustausch zwischen Schweizern und Ausländern fördern.

### **Lebenserwartung**

Durchschnittliche Zahl von Jahren, welche Personen, die ein bestimmtes Alter erreicht haben, unter den gegebenen Sterblichkeitsverhältnissen noch zu leben haben.

Die Lebenserwartung bei Geburt (oder Lebenserwartung der 0-jährigen) wird auch mittlere Lebenserwartung genannt.

## **Migranten**

Aus schweizerischer Sicht sind Migranten Ausländer, die zwecks vorübergehender oder dauernder Verlegung des Wohnsitzes legal oder illegal einreisen oder zum gleichen Zweck wieder ausreisen. Nicht unter die Migranten fallen die Grenzgänger, der Geschäftsverkehr und die Touristen.

## **Migrationspolitik**

Migrationspolitik ist die Gesamtheit der Ziele, Massnahmen, Instrumente und Mittel, die Migrationen beeinflussen bzw. steuern können. Die Migrationspolitik hat eine innen- und eine ausserpolitische Komponente. Migrationspolitik ist kein homogener und autonomer Politikbereich, sondern vielmehr migrationsorientiertes Prozessdenken und -handeln. Im Sinne einer Querschnittspolitik kann eine Migrationspolitik andere relevante Politikbereiche mitbestimmen und wird auch von diesen beeinflusst.

## **Potenzielle Erwerbsbevölkerung**

Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren, die die Erwerbsbevölkerung bilden, wenn die Erwerbsquoten konstant bleiben.

## **Rückkehrhilfe**

Rückkehrhilfe umfasst alle Massnahmen zur Erleichterung der Ausreise und der Rückkehr von Ausländern in ihren Herkunftsstaat oder ihrer Weiterreise in einen Drittstaat.

## **Schutzbedürftige Ausländer**

Schutzbedürftige Ausländer sind ausländische Personen, die, ohne politisch verfolgt zu sein, ausserhalb ihres Heimat- oder Herkunftslandes leben und denen nicht zugemutet werden kann, zurückzukehren, weil sie dort konkret gefährdet sind.

## **Sozialhilfe**

Sozialhilfe ist die öffentlich oder privat organisierte Tätigkeit zu Gunsten von Personen oder Personengruppen in schwierigen Lebenslagen, die oft mit sozialen, materiellen und/oder psychischen Notsituationen verbunden sind. Die Sozialleistungen bestehen aus persönlicher Hilfe (Beratung, Betreuung, Vermittlung von Dienstleistungen) und aus materieller Hilfe (Sachleistungen, finanzielle Unterstützung). Art und Ausmass der Leistungen richten sich nach der Lebenssituation der Hilfesuchenden und nach dem Ziel der Erhaltung bzw. Erlangung der optimalen persönlichen und wirtschaftlichen Selbständigkeit der Betroffenen.

**Wiedereingliederungshilfe**

Wiedereingliederungshilfen dienen dazu, die sozio-ökonomische Wiedereingliederung von Migranten zu erleichtern, die in ihr Heimatland zurückkehren.

**Zusammengefasste Geburtenziffer**

Summe der altersspezifischen Fruchtbarkeitsziffern. Die Ziffer misst die mittlere Kinderzahl einer hypothetischen Frauengeneration, die genau das altersspezifische Fruchtbarkeitsverhalten des Beobachtungsjahres hat.

## **Anhang 3**

# **Wichtige völker-, bundes- und kantonsrechtliche Grundlagen**

### **Völkerrecht**

- Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950
- Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951

### **Bundesrecht**

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
- Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931
- Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937
- Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952
- Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 19. April 1978
- Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977
- Asylgesetz vom 26. Juni 1998
- Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 1. März 1949
- Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6. Oktober 1986
- Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 13. September 2000

## **Kantonales Recht**

- Verfassung des Eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869
- Gesetz über die Volksschule und die Vorstufe vom 1. Juni 1899
- Gesetz über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926
- Gesetz über die Kinderzulagen für Arbeitnehmer vom 8. Juni 1958
- Gesetz über das Vorschlagsrecht des Volkes vom 1. Juni 1969
- Gesetz über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherung vom 7. Februar 1971
- Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 14. Juni 1981
- Gesetz über die Jugendhilfe vom 14. Juni 1981
- Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 4. September 1983
- Einführungsgesetz zum Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 27. September 1999
- Verordnung über das Gemeinde- und das Kantonsbürgerrecht vom 25. Oktober 1978
- Verordnung über die Integrationskurse vom 8. Juli 1998
- Verordnung zum Einführungsgesetz zum Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 26. Oktober 2000.



## Anhang 4

### Verzeichnis von konsultierten Dokumenten

- Ein neues Konzept der Migrationspolitik. Zusammenfassung der Ziele und Massnahmen. Expertenkommission Migration (1997)
- Migrationspolitik in sechs westlichen Industriestaaten. Schweizer Forum für Migrationsstudien (Januar 1997)
- Integrationspolitik in Grossbritannien, Frankreich, Deutschland und in den Niederlanden (Februar 1998)
- Legislatorschwerpunkte 1999 - 2002 des Regierungsrates des Kantons Zürich (1999)
- Bericht über die Legislatorschwerpunkte 1995 - 1999 des Regierungsrates des Kantons Zürich (Januar 1999)
- SVP der Stadt Zürich: Konzept für eine Zürcher Ausländerpolitik (Januar 1999)
- Integrationspolitik der Stadt Zürich (August 1999)
- Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt (August 1999)
- Eidgenössische Ausländerkommission: Integration der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz (Oktober 1999)
- Interkulturelles Zusammenleben. Der Kanton St. Gallen heute und morgen (Dezember 1999)
- Bericht und Leitbild des Regierungsrates für die Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Luzern (Januar 2000)
- Legislaturplanung des Bundesrates 1999 - 2003 kurz erklärt (März 2000)
- Integration in der Stadt Winterthur (September 2000)
- EJPD: Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern, Schwerpunktprogramm für die Jahre 2001 - 2003 (Oktober 2000)
- Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bürgerrecht (BFA) (Dezember 2000)
- SKOS-Richtlinien, Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration 12/00 (Dezember 2000)

- 
- Informationsblatt des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien, SFM Info Nr. 39, Nr. 4 - 6 (2001)
  - Migration und Gesundheit, strategische Ausrichtung des Bundes 2002 - 2006 (März 2001)
  - Bericht Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK), KKJPD/EJPD (März 2001)
  - Ausländerpolitisches Kurzleitbild der FDP der Stadt Zürich (März 2001)
  - Integrationsförderung des Bundes. Bericht der EKA für das Jahr 2001 (Juli 2001)
  - Bedeutung ausländischer Arbeitskräfte für die Zürcher Volkswirtschaft, von BHP (Juli 2001)
  - Kommission der Europäischen Gemeinschaft an den Rat und das Europäische Parlament: Offener Koordinationsmechanismus für die Migrationspolitik der Gemeinschaft? (Juli 2001).

## **Statistiken**

### Quellen:

- Bundesamt für Statistik
- Bundesamt für Ausländerfragen
- Bundesamt für Sozialversicherung
- Statistisches Amt des Kantons Zürich
- Kantonspolizei Zürich
- Bildungsdirektion des Kantons Zürich