



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

An den Grossen Rat

12.0379.02

Basel, 12 Dezember 2012

Kommissionsbeschluss
Vom 12. Dezember 2012

Bericht der Justiz, Sicherheits- und Sportkommission

zur Ergänzung 2012 zum „Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt von 1999“

1. Inhaltsverzeichnis

1. Inhaltsverzeichnis	2
2. Auftrag	3
3. Ausgangslage	3
4. Die Behandlung der Vorlage in der Kommission	3
4.1 Formelles	3
5. Schwerpunkte der Kommissionsberatung.....	4
5.1 Diskriminierungsschutz	4
5.2 Partizipation.....	4
5.3 Mitwirkung der Quartierbevölkerung	5
5.4 Zielgruppen	6
5.5 Integrationsvereinbarung	7
5.6 Sensibilisierung	7
6. Gesamteinschätzung der Kommission	7
7. Antrag	8

2. Auftrag

Der Grosser Rat hat mit Beschluss vom 6. Juni 2012 die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission mit der Berichterstattung zur Ergänzung 2012 zum „Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt von 1999“ (inskünftig Ergänzung 2012 zum Integrationsleitbild 1999) beauftragt.

3. Ausgangslage

Das Integrationsgesetz vom 18. April 2007 bestimmt in § 7 Abs. 3, dass der Kanton die Bevölkerung regelmässig über die Integrationspolitik und über die Situation der Einheimischen und Migrationsbevölkerung informiert. Mit der vorliegenden Ergänzung 2012 zum Integrationsleitbild 1999 kommt der Kanton seiner Informationsaufgabe nach und hält darin fest, dass er an den Grundsätzen und Zielen des regierungsrätlichen Leitbilds von 1999 festhalten wolle, da dieses nichts von seiner Aktualität verloren habe. Die Ergänzung sei aber aufgrund zahlreicher gesetzlicher Neuerungen, bilateraler Verträge sowie der veränderten wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung notwendig geworden und bietet dem Regierungsrat Gelegenheit seine grundsätzlichen Gedanken zur Weiterentwicklung der kantonalen Integrationspolitik und die laufende Projektplanung zur Erfüllung der Bundsvorgaben darzustellen. Das neue Dokument soll auch als Arbeitsinstrument, welches bei Bedarf aktualisiert werden kann, dienen. Auf konkrete Massnahmenvorschläge wird aber verzichtet. Zu den Einzelheiten wird auf die Ergänzung 2012 zum Integrationsleitbild 1999 verwiesen.

4. Die Behandlung der Vorlage in der Kommission

Die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission hat die Vorlage und ihren Bericht an 2 Sitzungen behandelt.

Die Kommission hat sich an ihrer ersten Sitzung vom 14. November 2012 durch Regierungspräsident Guy Morin und Nicole von Jacobs, Leiterin und Delegierte für Migrations- und Integrationsfragen des Präsidialdepartements in die Vorlage einführen lassen und die Gelegenheit für Fragen und Diskussion eingehende genutzt.

4.1 Formelles

Die Ergänzung 2012 zum Integrationsleitbild 1999 der Regierung geht an den Grossen Rat zu dessen Kenntnisnahme. Auf den vorliegenden Text selbst kann nicht mehr eingewirkt werden. Dennoch schätzt und erachtet die Kommission die Möglichkeit zur Rückmeldung sowohl an die Exekutive als auch an die Bevölkerung für wichtig und hat zwecks Ermöglichung einer breiten Debatte die Darstellung der in der Kommission geführten Diskussionspunkte und Meinungen in einem schriftlichen Bericht beschlossen.

5. Schwerpunkte der Kommissionsberatung

In den nachfolgenden Ziffern werden nach einer allfälligen kurzen Einführung zunächst die Meinungen aus der Kommission und anschliessend die Stellungnahme der Vertreter der Verwaltung dargelegt.

5.1 Diskriminierungsschutz

Sowohl die Bundesverfassung (Art. 8 BV) als auch die Kantonsverfassung (§ 8 KV) statuierten einen klaren Auftrag zum Schutz vor Diskriminierung. Dieser Grundsatz, der im Leitbild von 1999 noch nicht explizit benannt wurde, wurde nunmehr als Ergänzung aufgenommen. Als Ziele werden die Gewährleistung des diskriminierungsfreien Zugangs zu den Dienstleistungen in allen gesellschaftlichen Bereichen sowie die Information der einheimischen Bevölkerung über die Chancen einer vielfältigen Schweiz definiert (Tabelle 4, Seite 16).

Bezugnehmend auf das konkrete Beispiel der Stellenbewerbung (Seite 12) wurde **aus der Kommission** die Befürchtung geäussert, dass die politisch nicht unbestrittene anonyme Stellenbewerbung durch die Hintertüre eingeführt werden könnte. Vor der Einführung einer solchen Massnahme müsste aber zwingend ein offener Diskurs mit der betroffenen Arbeitgeberschaft, Öffentlichkeit und Politik stehen. Zusätzlich wurde ein Widerspruch zwischen der Inpflichtnahme der Arbeitgeber (Seite 12) und der Zielsetzung bei den Handlungsfeldern, wo nur noch von der Behörde resp. der Gewährleistung „des diskriminierungsfreien Zugangs zu den Dienstleistungen“ (Tabelle 4, Seite 16) die Rede ist, ausgemacht.

Die **Vertreter der Verwaltung** haben darauf hingewiesen, dass der Diskriminierungsschutz in der Kantons- und Stadtentwicklung sowohl hinsichtlich der Arbeitgeber als auch der Behörden als eines der wichtigen Themen gesetzt worden sei. Entsprechende Anstrengungen würden bei beiden Zielgruppen unternommen. Der Diskriminierungsschutz werde zudem auch stark vom Bund gefordert.

Diskriminierungsschutz beinhaltet nebst konkreten Massnahmen auch die Herstellung eines Gesinnungswandels, welcher aber nicht von heute auf morgen umgesetzt werden könne. Noch vor einigen Jahren seien Bewerber mit italienischen Namen diskriminiert worden. Heute seien mehrheitlich Personen mit Namen, die offensichtlich auf deren Herkunft aus Balkanländern hinwiesen, betroffen. Diskriminierung finde unterschiedliche Ausprägungen je nach Berufssparte und hierarchischer Ebene. So herrsche etwa bei der Vergabe von KV-Lehrstellen an ausländische Bewerber grosse Reserviertheit und die Möglichkeit des Aufstieges sei nach wie vor primär von der Herkunft des Bewerbers abhängig und nicht von dessen Fähigkeiten. Als Beispiel wurde das Baugewerbe angeführt, in dem zwar viele Migranten arbeiten, von der Position des Vorarbeiters an würden aber nur noch Schweizer beschäftigt.

5.2 Partizipation

Gemäss der Ergänzung 2012 zum Integrationsleitbild 1999 wurde „aufgrund der neuen Herausforderungen (...) und um den zukünftigen Bedürfnissen gerecht zu werden“ (Seite 16), die bisherige Liste der Handlungsfelder um fünf Themen erweitert. Hierzu gehört auch die Partizipation, weil mit dem zunehmenden Ausländeranteil auch die Zahl ($\frac{1}{3}$ der Bevölkerung) jener Menschen wachse, die an politischen Entscheiden nicht partizipieren.

Aus der Kommission wurde darauf hingewiesen, dass der Begriff der politischen Partizipation im Bericht relativ oft verwendet werde (vgl. z.B. Seiten 5, 8 und 20). Auf Seite 8 werde darauf hingewiesen, dass „Die Einbürgerung als derzeit einziger Zugang zur vollwertigen, tatsächlichen Möglichkeit der politischen Partizipation (...) neu diskutiert und allenfalls neu gestaltet werden (muss).“ Auch hier wurde kritisiert, dass der Eindruck bestehe, das Ausländerstimmrecht, ohne offenen politischen Diskurs, durch die Hintertür einführen zu wollen.

Die **Verwaltung** ist sich des negativen Vorlksentscheids in Sachen Ausländerstimmrecht bewusst. Nebst dem Stimmrecht für Ausländer gebe es aber durchaus noch weitere Formen der Partizipation. So werde die Einbürgerung als umfassendste Form der Partizipation in Zusammenarbeit mit den Bevölkerungsdiensten und dem Migrationsamt entsprechend dem politischen Auftrag (vgl. z.B. Anzug 10.5114.02 Brigitta Gerber und Konsorten betreffend Hinwendung zu einer aktiven Einbürgerungsstrategie im Kanton Basel-Stadt) aktiv gefördert. Im Hinblick auf die sowohl schweizweiten als auch kantonal rückläufigen Einbürgerungsquoten unter gleichzeitiger Zunahme der Ausländerquote (rund 33%) um jährlich ca. 1% einerseits und sinkender Teilnahme der Stimm- und Wahlberechtigten andererseits bestehe ein politisches Interesse an einer Zunahme der Einbürgerungen. Eine weitere Möglichkeit der Partizipation bilde die Mitwirkung innerhalb der Quartiere in Form von Quartierorganisationen, neutralen Quartiervereinen, Freiwilligenarbeit etc. Nebst den Sprachkenntnissen bilden das Interesse am Gemeinwesen und entsprechendes Engagement die wichtigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration.

5.3 Mitwirkung der Quartierbevölkerung

§ 55 der Kantonsverfassung fordert vom Staat die Einbeziehung der Quartierbevölkerung in seine Meinungs- und Willensbildung, sofern ihre Belange besonders betroffen sind.

Aus der Kommission wurde kritisiert, dass der Fokus heute vorwiegend bei der Mitwirkung an Infrastrukturprojekten liege. Oft könne mit den in den Quartieren erarbeiteten Projekten auch nicht genügend Gewicht in den Departementen erlangt werden. Es bestehe teilweise der Eindruck, dass die Regeln der Kooperation ausserhalb des Präsidialdepartementes noch nicht genügend bekannt seien. Bedauernd wurde auch auf die bundesrechtlich geregelt Bewilligungspflicht für die Freiwilligenarbeit hingewiesen.

Die **Vertreter des Präsidialdepartementes** haben darauf hingewiesen, dass die Förderung der Kultur der Mitwirkung in allen Departementen Aufgabe des Präsidialdepartementes sei. Innerhalb des Präsidialdepartementes sei „Integration Basel“, die Fachstelle Diversität und Integration (D&I) als Teil der Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung nebst der spezifischen Integrationsförderung für die Unterstützung und Koordination der anderen Departemente bei der Erfüllung ihres Integrationsauftrages zuständig. Die Integrationsförderung als Querschnittsthema liege in der Verantwortlichkeit der Regelstrukturen der verschiedenen Departemente und Dienstellen der Verwaltung (Seite13).

Nebst der Förderung der Kultur der Mitwirkung innerhalb der Verwaltung wurde auch der weitere Ausbau der Mitsprache und Mitwirkung der Quartierbevölkerung in Aussicht gestellt und auf die Verordnung über die Mitwirkung der Quartierbevölkerung vom 22. Mai 2007 (SG 153.500) sowie den Leitfaden zur Mitwirkung der Quartierbevölkerung in der Stadt Basel (http://www.entwicklung.bs.ch/leitfaden-zur-mitwirkung-der-quartierbevoelkerung-in-der-stadt-basel_111213.pdf) als sichtbare Ergebnisse hingewiesen.

5.4 Zielgruppen

Aus der Kommission wurde bemängelt, dass infolge der im Bericht äusserst umfangreich aufgeführten Zielgruppen (Seite 17) der Eindruck entstehe, alles und jedes erfassen und abdecken zu wollen. Demgegenüber wäre eine klare Fokussierung auf die Gruppe der bereits früher Eingewanderten mit einem klaren Bildungsdefizit wünschenswert. Die Sprachförderung sei in diesem Zusammenhang eine zentrale und wichtige Massnahme, auch bestehe klarer Bedarf nach konkreten Massnahmen zur gesellschaftlichen Beteiligung. Kein Bedarf zur Finanzierung spezieller Integrationsmassnahmen bestehe hingegen bei den Zuwanderern aus den EU/EFTA-Staaten sowie aus Drittstaaten. Bei den Zuzügern aus Drittstaaten handle es sich häufig um IT-Fachleute aus den USA und Indien, welche in aller Regel im Rahmen eines Auftrages lediglich für ein paar Jahre in der Schweiz blieben.

Eine andere Auffassung erachtet Massnahmen zur Integration von Expats, insbesondere auch auf sprachlicher Ebene, gerade wegen der tendenziell längeren Dauer des Aufenthalts und zur Vermeidung von Gettoisierungen für wichtig. Zusätzlich sollten auch hochbegabte Kinder von Frühförderangeboten profitieren können.

Weiter wurde kritisiert, dass die Integrationsbemühungen stark auf Neuzuzüger fokussiert seien und sich die Betreuung von Zuwanderern, die sich bereits länger in der Schweiz aufhielten, in der Praxis häufig auf die blosse Verwaltung und Auszahlung von Geldern beschränke.

Die **Verwaltung** hat darauf hingewiesen, dass die verschiedenen Kategorien von Zielgruppen lediglich der Unterscheidung dienen sollen, nicht aber die Absicht bestehe sämtliche Aufgeführten anzusprechen. Der Schwerpunkt liege nach wie vor bei der klassischen Migrationsbevölkerung. Was die Zuwanderer mit hohem Bildungsbackground anbelange, habe die ECOS Studie aufgezeigt, dass mehr Zuwanderer länger blieben und der vermehrte Wunsch nach Integration und Zugang zu Regelstrukturen wie Verwaltung und einheimischer Bevölkerung bestehe. Die Unterstützung internationaler Fachkräfte erfolge aber primär auf ideelle Art (Bsp. Informationsveranstaltungen zum Schweizerischen Schulsystem), ohne dass finanzielle Mittel ausgeschüttet würden. Dennoch sei es wichtig, diese Entwicklung aufmerksam zu beobachten, um das Risiko der Bildung von abgeschirmten Bevölkerungsgruppen ohne Zugang zum Quartier zu vermeiden.

Fraglich sei hingegen, ob es die Aufgabe des Staates sei, Kindern aus Familien mit bildungsnahem Hintergrund, bereits vor der Einschulung, Angebote zur frökhkindlichen Förderung zu machen.

Hinsichtlich Massnahmen für Zuwanderer, die sich bereits seit längerer Zeit in der Schweiz aufhalten, haben die Vertreter der Verwaltung zunächst auf die regelmässigen Sprachkurse und Kurse zur Bewerbung im Arbeitsintegrationszentrum (AIZ) sowie auf die Regelstrukturen wie Schulsystem und Frühförderung verwiesen. Die Migranten müssten regelmässig versprechen, würden zum Spracherwerb aufgefordert und vom Sozialamt eng betreut. Aufgrund der Kritik räumten sie aber ein, dass diese Strukturen und deren Praxis innerhalb des kantonalen Integrationsprogramms zurzeit einer näheren Prüfung unterzogen würden und in diesem Zusammenhang auch die stärkere Förderung von interkulturellen Übersetzern zur Unterstützung der interkulturellen Gespräche zwischen Migrantinnen und Migranten sowie Fachpersonen erwogen würde.

5.5 Integrationsvereinbarung

Aus der Kommission wurde kritisiert, dass im Hinblick auf die Diskussionen um die Integrationsvereinbarung ein Zweiklassenstatus bestehe. Die Gesellschaft werde in hoch willkommene und angesehene Expats einerseits und problematische Zuwanderer andererseits gespalten. Dies sollte aber vermieden werden und eine Gleichbehandlung aller Ausländer erfolgen. Auch wenn die Regelung der Durchsetzbarkeit und der Finanzierung nicht einfach sei, müssten sowohl gut qualifizierte Zuwanderer, beispielsweise aus den USA, als auch Zuzüger aus anderen Drittstaaten eine Integrationsvereinbarung unterzeichnen und die Sprache erlernen.

Die **Vertreter des Präsidialdepartementes** haben klargestellt, dass sich der Regierungsrat gegen den Abschluss von Integrationsvereinbarungen für alle Zuzüger ausgesprochen habe, weil solche Massnahmen am spezifischen Wirtschaftsstandort Basel-Stadt als wirtschaftsfeindlich empfunden würden. Zudem seien Integrationsvereinbarungen gemäss Bundesgesetz (Art. 2 AuG) als verbindliches Instrument mit Sanktionsmöglichkeiten nur auf Personen aus Drittstaaten mit Bewilligung "B" anwendbar. Rein plakative Absichtserklärungen im Rahmen des ersten Zuzuges, wie ihn gewisse Kantone praktizierten, seien politische Augenwischerei und würden zudem zu einem unverhältnismässigen und nicht durchsetzbaren Aufwand führen. Dennoch stehe man mit den grossen ortsansässigen Firmen hinsichtlich Sprachkursangeboten und Information der Arbeitnehmer im Sinne von § 4 Abs. 6 IG in einem ständigen Dialog.

5.6 Sensibilisierung

Aus der Kommission wurde darauf hingewiesen, dass die Diskussion über die Integration zumeist aus der Perspektive der Migrantinnen und Migranten erfolge, so auch im vorliegenden Dokument. Es wäre aber vermehrt nötig auch die Optik der Einheimischen einzubeziehen und die Gründe zu erläutern, weshalb den Zuwanderern finanzielle Mittel und Unterstützung zur Verfügung gestellt werden sollen. Mit Hilfe von Sensibilisierungskampagnen sollte Verständnis für die Integrationsmassnahmen geschaffen und deren Mehrwert aufgezeigt werden.

Seitens der **Verwaltung** wurde darauf hingewiesen, dass auch in diesem Bereich durchaus immer wieder Anstrengungen unternommen würden (z.B. Migrationszeitung MIX, Plakatkampagne „Respekt für alle“). Solche Aktivitäten stiessen aber gerade auch wegen ihrer breiten Streuung und Finanzierung sehr oft auf Kritik. Dennoch bestehe seitens des Präsidialdepartementes der Eindruck, dass die Integrationspolitik in Basel-Stadt im Gegensatz zu anderen Städten und Kantonen relativ hoch sei. Dies habe sich auch bei den vergangenen Wahlen gezeigt, welche ohne xenophobe und fremdenfeindliche Parolen ausgekommen sei.

6. Gesamteinschätzung der Kommission

Die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission schätzt die Möglichkeit der Stellungnahme zur kantonalen Integrationspolitik, bedauert aber, dass die Ergänzung 2012 zum Integrationsleitbild 1999 keine konkreten Massnahmen enthält. Trotz seines Umfangs bleibt das Dokument insgesamt sehr vage und unfassbar. Es fehlten insbesondere auch nachweisbare Ergebnisse, die den Entscheid über den sinnvollen Einsatz erforderlicher Ressourcen und

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

Finanzen erlaubten. Die Kommission behält sich deshalb vor, anlässlich konkreter Vorlagen, auf die Ergänzung 2012 zum Integrationsleitbild 1999 resp. die Diskussion in der Kommission und im Parlament zurückzukommen.

7. Antrag

Die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission beantragt dem Grossen Rat, die Ergänzung 2012 zum „Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt von 1999“ zur Kenntnis zu nehmen.

Die Kommission hat diesen Bericht an der Sitzung vom 12. Dezember 2012 einstimmig mit 9 Stimmen verabschiedet und ihren Präsidenten zu ihrem Sprecher bestimmt.

Im Namen der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission



Felix Meier
Präsident