



An den Grossen Rat

12.2122.02

11.5054.02

PD/ P122122 / P115054

Basel, 16. Oktober 2013

Regierungsratsbeschluss vom 15. Oktober 2013

Ratschlag und Bericht

betreffend

Kantonale Volksinitiative "Für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten (Integrationsinitiative)"

und

Gegenvorschlag: Teilrevision des Gesetzes über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) betreffend Begrüssungs- und Integrationsgespräche

sowie

Bericht

zum Anzug David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend individuelle Begrüssungsgespräche und fallweise Folgebegleitung für ausländische Zugewanderte

Inhalt

1. Begehren.....	4
2. Ausgangslage.....	4
3. Integrationspolitische Vorstösse.....	5
3.1 Anzug Wüest-Rudin und Konsorten.....	5
3.2 Die Integrationsinitiative der SVP Basel-Stadt.....	7
4. Die Haltung des Regierungsrats gegenüber der Initiative.....	8
4.1 Stark eingeschränkter Anwendungsbereich	8
4.2 Unverhältnismässiger Prüfungsaufwand	9
4.3 Personeller Mehraufwand	10
4.4 Einschränkung des Ermessensspielraums	10
4.5 Logische Inkonsistenz.....	11
4.6 Widerspruch zur Integrations- und Wirtschaftspolitik.....	12
4.7 Zusammengefasste Argumente gegen die Initiative.....	12
5. Zielsetzung und Inhalt der Gesetzesrevision im Sinne eines direkten Gegenvorschlags.....	13
6. Integrationspolitischer Kontext	14
6.1 Die kantonale Integrationsstrategie	14
6.2 Aktuelle Praxis: Integrationsvereinbarungen im Kanton Basel-Stadt	16
6.3 Integrationsvereinbarungen im interkantonalen Vergleich.....	17
6.3.1 Schlussfolgerungen für den Kanton Basel-Stadt	19
6.4 Entwicklungen auf Bundesebene.....	20
7. Erläuterung der Bestimmungen des Gegenvorschlags.....	21
7.1 Bedarfsgerechte Vielfalt an Sprach- und Integrationskursen (§ 4 Abs. 3 ^{bis}).....	21
7.2 Integrationsvereinbarung (§ 5 Abs. 1, 2 und 3).....	21
7.3 Begrüssungsgespräch (§ 7a)	22
7.4 Integrationsgespräch (§ 7b)	22
8. Gegenüberstellung Initiative und Gesetzesrevision	24
8.1 Integrationsperspektive	27
8.2 Zielgruppe	27
9. Finanzielle Auswirkungen	28
9.1 Finanzielle Auswirkungen der Gesetzesrevision	28
9.2 Finanzielle Auswirkungen der Initiative.....	28
9.3 Zusammenfassung.....	29
10. Regulierungsfolgenabschätzung.....	30
11. Inkrafttreten	30
12. Antrag.....	30

Tabellen

Tabelle 1: Synoptische Gegenüberstellung Gegenvorschlag und Initiative.....	24
Tabelle 2: Finanzielle Auswirkungen Gegenvorschlag und Initiative.....	29

Beschluss:

Grossratsbeschluss zur kantonalen Volksinitiative "Für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten (Integrationsinitiative)"

Anhang:

Anhang 1: Synoptische Gegenüberstellung der Bestimmungen gemäss geltendem Recht und gemäss Gesetzesvorschlag des Regierungsrats

Anhang 2: Vortest Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Abkürzungen:

Abs	Absatz
Art	Artikel
AsylG	Asylgesetz
AufenthaltG	Aufenthaltsgesetz
AuG	Bundesgesetze über die Ausländerinnen und Ausländer
BFM	Bundesamt für Migration
EFTA	Europäische Freihandelszone
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EU	Europäische Union
FZA	Freizügigkeitsabkommen
IntG	Integrationsgesetz
IVB	Integrationsvereinbarung
JSD	Justiz- und Sicherheitsdepartement
KIP	Kantonales Integrationsprogramm

1. Begehren

Mit diesem Bericht und Ratschlag beantragen wir Ihnen, dem nachfolgend unterbreiteten Gesetzesvorschlag zu einer Änderung des Integrationsgesetzes im Sinne eines Gegenvorschlags zur Initiative "Für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten" der Basler SVP zuzustimmen und die Initiative sowie den Gegenvorschlag der Gesamtheit der Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen. Den Stimmberechtigten sind die Ablehnung der Initiative und die gleichzeitige Annahme des Gegenvorschlags zu empfehlen. Ausserdem beantragen wir Ihnen, den Anzug Wüest-Rudin betreffend "Individuelle Begrüssungsgespräche und fallweise Folgebegleitung für ausländische Zugewanderte" abzuschreiben.

2. Ausgangslage

Die Forderung nach einer besseren Integration von Migrantinnen und Migranten ist ein politisches Dauerthema, das von den Medien gerne aufgegriffen wird, weil es in der Öffentlichkeit auf grosses Interesse stösst. In der Bevölkerung sind Ängste vor zunehmender Überfremdung, Konkurrenzdruck auf dem Arbeitsmarkt und steigenden Sozialkosten vorhanden, die im Gegensatz zu der Tatsache stehen, dass Basel-Stadt als einer der wichtigsten Wirtschaftsmotoren der Schweiz sehr stark von der Zuwanderung profitiert. Dieses Spannungsfeld stellt eine anspruchsvolle Herausforderung dar. Dem Regierungsrat ist es wichtig, die Sorgen der Bevölkerung ernst zu nehmen. Gleichzeitig will er nachhaltige Lösungen für konkrete Probleme entwickeln und sich nicht für Symbolpolitik instrumentalisieren lassen.

Im Kanton Basel-Stadt sind zwei integrationspolitische Vorstösse hängig, die den vermehrten Einsatz von Integrationsvereinbarungen fordern. Im April 2011 wurde der Anzug Wüest-Rudin und Konsorten betreffend „Individuelle Begrüssungsgespräche und fallweise Folgebegleitung für ausländische Zugewanderte“ zur Berichterstattung an den Regierungsrat überwiesen. Die Anzugstellenden fordern darin, dass mit allen Neuzuziehenden nach Möglichkeit obligatorische Begrüssungsgespräche durchgeführt werden und danach je nach Erfordernis der Integrationsfortschritt begleitet wird. Dieser ist bei Bedarf mit Integrationsvereinbarungen bzw. Integrationsempfehlungen verstärkt zu fördern oder wo notwendig und möglich, unter Androhung von Konsequenzen einzufordern.

Im Dezember 2012 hat die Basler SVP die kantonale Volksinitiative "Für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten (Integrationsinitiative)" eingereicht. Die Initiative fordert, dass mit Personen ausländischer Nationalität, die eine (Kurz-)Aufenthaltsbewilligung oder deren Verlängerung beantragen, wenn immer möglich Integrationsvereinbarungen abgeschlossen werden. Bei Nichtabschliessen bzw. Nichteinhalten der Vereinbarung soll die Verweigerung bzw. der Verlust des Aufenthaltsrechts möglich sein.

Mit ihren Forderungen rennen die Anzugstellenden wie auch die Initianten offene Türen ein, denn sowohl die Entwicklungen auf kantonaler wie auch auf nationaler Ebene gehen bereits seit 2010 in die Richtung einer ausgebauten Erstinformation für alle Zuziehenden und gezielter Folgebegleitung bei Migrantinnen und Migranten mit erhöhtem Integrationsbedarf. Dabei ist zu beachten, dass die Initiative zu einem Zeitpunkt lanciert worden ist, als der Inhalt der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) noch unbekannt war. Mit der Gesetzesrevision des AuG sollen die Anforderungen an die Integration von Ausländerinnen und Ausländern erhöht werden. Damit gehen die Bestrebungen in Zusammenhang mit der Integrationsvorlage des Bundes in eine ähnliche Richtung, wie die Forderungen der politischen Vorstösse auf Kantonsebene.

Der Kanton Basel-Stadt hat bereits im 2010, also rund ein Jahr vor dem ersten Vorstoss zu diesem Thema, mit der Erarbeitung eines Konzepts zur Einführung von Begrüssungsgesprächen begonnen, welches auf den Empfehlungen des Bundes zum Thema Erstinformation basiert, wie sie aus dem "Bericht Schiesser"¹ hervorgegangen sind. Seither hat die Fachstelle Diversität und Integration das Konzept in enger Zusammenarbeit mit dem Einwohner- und dem Migrationsamt weiterentwickelt. Mit der Ergänzung des Konzepts *Begrüssungsgespräche* um die *Integrationsgespräche* als weiteren Baustein, hat der Kanton Basel-Stadt nun auch die Grundlage für eine sorgfältige Abklärung des individuellen Integrationsbedarfs und den gezielten Einsatz von Integrationsvereinbarungen geschaffen.

Mit dem vorliegenden Bericht und Ratschlag präsentiert der Regierungsrat eine Gesetzesvorlage als Gegenvorschlag zur Integrationsinitiative, die der zentralen Forderung der Initianten nach einer besseren Integration Rechnung trägt und dabei alle wichtigen Rahmenbedingungen berücksichtigt, die für eine reibungslose Umsetzung notwendig sind.

3. Integrationspolitische Vorstösse

3.1 Anzug Wüest-Rudin und Konsorten

Mit Beschluss vom 13.04.2011 überwies der Grosse Rat den Anzug David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend individuelle Begrüssungsgespräche und fallweise Folgebegleitung für ausländische Zugewanderte dem Regierungsrat zur Berichterstattung.

Die erfolgreiche Integration von zugewanderten Menschen stellt eine Herausforderung dar. Die Abstimmungsergebnisse im Kanton Basel-Stadt zu drei integrationspolitisch bedeutsamen Themen (Minarette, Ausländerstimmrecht, Ausschaffungsinitiative) sind Hinweise, dass ein Vertrauensdefizit bezüglich der Integrationspolitik besteht. Dies schadet dem gesellschaftlichen Zusammenhalt, dem Wirtschaftsstandort Basel und nicht zuletzt den zuwandernden Menschen.

Ein Defizit besteht in der frühen Erkennung von Integrationsdefiziten und der raschen Reaktion darauf. Integrationsdefizite sollten rasch festgestellt, Forderungen von Beginn weg formuliert und die Konsequenzen möglichst zeitnah nach dem Zuzug angesetzt werden. Vertrauen in die Integrationspolitik entsteht dann, wenn sichergestellt ist, dass nach fünf bis zehn Jahren noch diejenigen Zugewanderten anwesend sind, die sich aktiv und erfolgreich um ihre Integration bemühen.

Die bisherige evaluierte kantonale Praxis von Integration Basel erhebt gegenüber Migrantinnen/Migranten erst nach 15 Jahren Aufenthalt, oder noch später, Forderungen und droht Konsequenzen an. Das macht allenfalls in Ausnahmefällen Sinn. Die Integrationsvereinbarungen sind so zu spät, zu unsystematisch, zu wenig zielgerichtet.

Ein viel versprechender Ansatz ist, mit allen ausländischen Zugewanderten individuell, wo möglich obligatorisch, Begrüssungsgespräche abzuhalten und danach je nach Erfordernis regelmässig, d.h. jeweils bei Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, in Kontakt zu bleiben und den Integrationsfortschritt zu begleiten. Je nachdem ist der Integrationsfortschritt mit Integrationsvereinbarungen bzw. Integrationsempfehlungen verstärkt zu fördern oder gar, wo notwendig und möglich, unter Androhung von Konsequenzen einzufordern.

Der Kanton Basel-Stadt hat ein Pilotprojekt für freiwillige Begrüssungsgespräche angekündigt. Mit Freiwilligkeit erreicht man aber gerade diejenigen Zugewanderten nicht, die man erreichen sollte. Und mit einer Begrüssung ist es nicht getan, man muss bei denjenigen Menschen, die Mühe mit der Integration bekunden, die ersten Jahre dran bleiben. Dazu zählen insbesondere Menschen, die im Familiennachzug ohne Aufenthaltsanspruch zuwandern. Sie sind besonders gefährdet, dass ihre Integration zu wenig gestützt, gefördert und eingefordert wird.

¹ Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5. März 2010: Bericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte in Erfüllung der Motionen 06.3445 Fritz Schiesser und des 06.3765 SP-Fraktion "Aktionsplan Integration".

Da sich die weitaus grosse Mehrheit der Zugewanderten problemlos integriert, dürften sich die Migrationsbehörde auf wenige Zugewanderte konzentrieren können. Damit sollte sich auch der zusätzliche Aufwand in Grenzen halten. Zudem sollte sich zur Begrenzung des Aufwands ein Monitoring zur Erkennung von Integrationsdefiziten in den ersten Jahren auf einfach zu beschaffende aktenkundige Eckwerte stützen, wie Erwerbstätigkeit, Betreibungsregistrauszug, Bezug von Sozialhilfe, hängige Strafverfahren, Strafregistrauszug, sonstige Meldungen bei Behörden.

Im Zuge der Ausarbeitung eines diesbezüglichen Konzepts sind selbstverständlich konkrete Fragen noch zu klären, die im vorliegenden Anzug noch nicht aufgenommen sind, zum Beispiel welche Behörde (Migrationsamt, Integration Basel, Einwohneramt oder andere) die Gespräche und welche, wenn nicht dieselbe, die Folgebegleitung durchführen, welche personellen und finanziellen Ressourcen notwendig sind oder ob und wenn ja, welche besondere Qualifikation das eingesetzte Personal aufweisen muss.

Die Anzugsteller fordern den Regierungsrat auf, zu prüfen und zu berichten, wie er sicherstellen kann, dass für alle ausländischen Zugewanderte, die nicht offensichtlich nur vorübergehend in die Schweiz einwandern,

- bei Zuwanderung ein Begrüssungsgespräch abgehalten wird;*
- das Begrüssungsgespräch dort, wo rechtlich möglich, verpflichtend ist;*
- im Rahmen des Begrüssungsgesprächs geprüft wird, ob eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen bzw. Integrationsempfehlung auszusprechen ist, vor allem bei Familiennachzug;*
- bei Verlängerung der Aufenthaltsbewilligungen die Einhaltung der Integrationsvereinbarung bzw. der Integrationsempfehlung überprüft und für einen Entscheid berücksichtigt wird;*
- bei Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung jeweils erneut geprüft wird, ob eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen bzw. Integrationsempfehlung auszusprechen ist, insbesondere im Falle des Familiennachzugs. Dieser Prüfung soll insbesondere zugrunde liegen: Erwerbstätigkeit, Betreibungsregistrauszug, Bezug von Sozialhilfe, Anzeigen / Strafverfahren, Strafregistrauszug, Meldungen bei Behörden.*

Stellungnahme: Der Gesetzesentwurf, den der Regierungsrat in diesem Bericht als Gegenvorschlag zur Initiative der SVP präsentiert, trägt dem Begehren der Anzugstellenden weitestgehend Rechnung, indem die Grundlage für verbindliche Begrüssungs- und Integrationsgespräche im Sinne einer Folgebegleitung geschaffen wird. Aus diesem Grund beantragt der Regierungsrat, den Anzug abzuschreiben.

Durch die Weiterentwicklung der Erstinformation in Form von Begrüssungsgesprächen kann bereits kurz nach der Einreise festgestellt werden, ob ein besonderer Informations- oder Beratungsbedarf besteht. Entgegen den Forderungen der Anzugstellenden ist es jedoch nicht vorgesehen, innerhalb des Begrüssungsgesprächs bereits eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen, da zu diesem Zeitpunkt der Integrationsverlauf noch nicht hinreichend abgeschätzt werden kann. Erst im Hinblick auf die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung soll im Rahmen eines Integrationsgesprächs beurteilt werden, ob erhöhter Integrationsbedarf besteht und der Abschluss einer Integrationsvereinbarung sinnvoll erscheint. Der Vorteil an diesem 2-Stufen-Modell ist, dass den Neuzugezogenen nach einer ausführlichen Erstinformation genügend Zeit zur Verfügung steht, sich selbstverantwortlich für ihre persönliche Integration einzusetzen und erst nach einer angemessenen Phase der Eingewöhnung von Behörden Seite beurteilt wird, wie sich der Integrationsprozess entwickelt.

3.2 Die Integrationsinitiative der SVP Basel-Stadt

Mit Beschluss vom 10. April 2013 überwies der Grosse Rat die am 16. Juni 2011 zustande gekommene Initiative der Basler SVP "Für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten (Integrationsinitiative)" an den Regierungsrat zur Berichterstattung. Die formulierte Initiative hat folgenden Wortlaut:

Die unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991, das folgende formulierte Initiativbegehren: § 5 des Gesetzes über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) vom 18. April 2007 ist wie folgt zu ändern:

Integrationsvereinbarung

1. Der Kanton schliesst bei der Erteilung und Verlängerung von Kurzaufenthalten und Aufenthaltsbewilligungen mit den Migrantinnen und Migranten eine Integrationsvereinbarung, in welcher sich diese verpflichten, einen oder mehrere Sprach- und Integrationskurs/e zu besuchen. In der Integrationsvereinbarung sind die Kursziele, die Frist zu deren Erreichung sowie die Konsequenzen einer allfälligen Nichteinhaltung festzulegen. Der Kanton stellt ein bedarfsgerechtes Angebot an Sprach- und Integrationskursen sicher.

2. Vom Abschluss einer Integrationsvereinbarung kann bei der Erteilung oder Verlängerung von Kurzaufenthaltsbewilligungen und Aufenthaltsbewilligungen abgesehen werden, wenn die vorhandenen Sprachkenntnisse, die Ausbildung und berufliche Stellung sowie die wirtschaftlichen Verhältnisse der Migrantin/des Migranten eine rasche und problemlose Integration als höchstwahrscheinlich erscheinen lassen. Zudem kann vom Abschluss einer Integrationsvereinbarung bei der Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen und Aufenthaltsbewilligungen abgesehen werden, die

- a. im Hinblick auf eine von vorneherein befristete Forschungs- oder Erwerbstätigkeit;
- b. zum Zwecke eines befristeten Studienaufenthaltes oder;
- c. zum Zwecke eines Lehr- oder Forschungsaufenthaltes an der Universität oder einer kantonalen Fachhochschule erteilt werden.

3. Ziel der Integrationsvereinbarung ist insbesondere

- a. die Förderung des Erwerbs der am Wohnort gesprochenen Landessprache;
- b. die Integration in die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen in der Schweiz;
- c. die Erlangung von Kenntnissen über das schweizerische Rechtssystem;
- d. die Befolgung der grundlegenden Normen und Regeln, die eine unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes Zusammenleben sind.

4. Die Erteilung und die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung ist, vorbehaltlich höher stehenden Rechts, mit der Bedingung zu verbinden, dass die in der Integrationsvereinbarung festgelegten Sprach- und Integrationskurse fristgerecht und mit nachgewiesenem Erfolg absolviert werden. Dies gilt auch für Bewilligungsverfahren im Rahmen des Familiennachzuges.

5. Die Niederlassungsbewilligung kann bei erfolgreicher Integration, namentlich wenn die betroffene Person über gute Deutschkenntnisse verfügt, nach ununterbrochenem Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre erteilt werden. Voraussetzung ist ausserdem, dass die betroffene Person allfällige Integrationsvereinbarungen erfüllt hat.

4. Die Haltung des Regierungsrats gegenüber der Initiative

Der Regierungsrat begrüsst das Interesse der SVP an der kantonalen Integrationspolitik und ihr Anliegen, dass sich Migrantinnen und Migranten besser integrieren. Allerdings erachtet die Regierung die Forderung der Initianten nach einem breit angelegten Einsatz von Integrationsvereinbarungen aus verschiedenen Gründen als nicht zielführend.

4.1 Stark eingeschränkter Anwendungsbereich

Die Initiative weckt in Bezug auf die potentiellen Adressaten von Integrationsvereinbarungen sowie auf die Konsequenzen der Nicht-Einhaltung Erwartungen, die sie nicht erfüllen kann. Der Kreis der Personen, welche zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung verpflichtet werden können, erweist sich aufgrund höheren Rechts als stark eingeschränkt.

So haben EU-EFTA-Bürger gestützt auf das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA) grundsätzlich Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung. Da das FZA die hierfür erforderlichen Voraussetzungen abschliessend formuliert, sind zusätzliche Bedingungen wie der Abschluss oder das Einhalten einer Integrationsvereinbarung unzulässig.² Somit sind EU-EFTA-Bürger von der Initiative ausgenommen, was die Initianten selbst vorsehen (vgl. den Vorbehalt höher stehenden Rechts in § 5 Abs. 4 des Initiativtextes). Auch auf Familienangehörige von EU-EFTA-Bürgern können keine Vereinbarungen angewendet werden, da sie sich selbst dann auf das FZA berufen können, wenn sie aus einem Drittstaat stammen.

Drittstaatsangehörige, die mit Schweizer Bürgerinnen oder Bürgern verheiratet sind, haben grundsätzlich Anspruch auf Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung (Art. 42 Abs. 1 und 2 AuG). Diese Ansprüche erlöschen nicht allein aufgrund des Nichtabschlusses oder Nichteinhaltens einer Bedingung wie einer Integrationsvereinbarung (Art. 51 Abs. 1 Bst. b in Verbindung mit Art. 63 AuG sowie Art. 54 Abs. 1 AuG³, jeweils e contrario). Da das AuG dem kantonalen Integrationsgesetz vorgeht, sind Ehegatten von Schweizer Bürgern von der Initiative ausgenommen (vgl. auch § 5 Abs. 4 des Initiativtextes).

Auch Asylbewerbende, anerkannte Flüchtlinge sowie vorläufig aufgenommene Personen fallen nicht in den Anwendungsbereich der Initiative, da sie aus völkerrechtlichen Gründen nicht aus der Schweiz weggewiesen werden können, wenn sie gegen eine Integrationsvereinbarung verstossen.

Da ausländerrechtliche Entscheide stets verhältnismässig zu sein haben, müssen insbesondere Art. 96 AuG, welcher das behördliche Ermessen regelt, sowie das in Art. 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) statuierte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens berücksichtigt werden. Da diese Bestimmungen höher stehen als das kantonale Integrationsgesetz, sind bei Widersprüchen zu Art. 96 AuG oder Art. 8 EMRK Integrationsvereinbarungen beziehungsweise ein aus deren Nichteinhalten resultierender Verlust des Aufenthaltsrechts unzulässig (§ 5 Abs. 4 des Initiativtextes). Solche Widersprüche sind beispielsweise absehbar, wenn die Aufenthaltsbewilligung einer Person ausländischer Nationalität wegen Nichteinhaltens der Integrationsvereinbarung nicht verlängert würde, es dem Ehepartner oder Kind aber unzumutbar wäre, die Schweiz zu verlassen.

² vgl. Alberto Achermann in: Stämpfli Handkommentar zum AuG, Stämpfli Verlag AG Bern, 2010, Rn. 9 zu Art. 54; Astrid Epiney: "Integrationskurse für EU-Bürger freiwillig", NZZ Online vom 3. November 2010; S. 48 des Erläuternden Berichts des EJPD zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes vom 23. November 2011

³ vgl. Alberto Achermann in: Stämpfli Handkommentar zum AuG, Stämpfli Verlag AG Bern, 2010, Rn. 8 zu Art. 54

Weiter ist zu beachten, dass Art. 96 AuG – sowohl in der geltenden Fassung als auch in derjenigen der Integrationsvorlage des Bundes (Teilrevision AuG) – die Integration lediglich als einen von mehreren bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigenden Punkten nennt. Ein Verlust des Aufenthaltsrechts allein aufgrund einer ungenügenden sprachlichen Integration oder geringer Schulden, d.h. ohne dass das beanstandete Verhalten aufgrund seiner Schwere als Widerrufsgrund im Sinne von Art. 62 AuG zu qualifizieren wäre, ist unverhältnismässig und damit unzulässig. Insbesondere eine ungenügende sprachliche Integration stellt richtigerweise keinen Widerrufsgrund im obengenannten Sinne dar. Dies muss selbst dann gelten, wenn die betroffene Person in der Schweiz weder über enge Familienangehörige noch über eine lange Aufenthaltsdauer verfügt.

Angehörige von Staaten, mit denen die Schweiz Niederlassungsvereinbarungen⁴ abgeschlossen hat, haben nach fünf Jahren grundsätzlich Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung. Da diese Niederlassungsvereinbarungen keine zusätzlichen Voraussetzungen wie das Einhalten von Integrationsvereinbarungen vorsehen, würde § 5 Abs. 5 des Initiativtextes im Widerspruch zu den Niederlassungsvereinbarungen stehen und wäre, da Letztere dem kantonalen Integrationsgesetz vorgehen, in derartigen Fällen nicht anwendbar. Dieselbe Problematik ergibt sich bei Ehegatten von Schweizerbürgern, denen Art. 42 Abs. 3 AuG nach fünf Jahren grundsätzlich einen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung verleiht, welcher allein aufgrund des Nichteinhaltens einer Integrationsvereinbarung nicht erlischt (Art. 51 Abs. 1 Bst. b in Verbindung mit Art. 63 AuG e contrario).⁵

Betreffend Personen, denen eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt werden soll, ist festzuhalten, dass hier der Abschluss einer Integrationsvereinbarung kaum je einen Sinn ergeben dürfte. Wie die Bezeichnung bereits andeutet, ist diese Bewilligung auf einen vorübergehenden Aufenthalt in der Schweiz von höchstens einem Jahr ausgerichtet. Da bei Abschluss einer Integrationsvereinbarung eine angemessene Frist zu deren Umsetzung gegeben werden muss, dürfte dieser Termin regelmässig nur unwesentlich vor das geplante Ausreisedatum zu liegen kommen.

4.2 Unverhältnismässiger Prüfungsaufwand

Die Annahme der Initiative würde zu einem unverhältnismässigen administrativen Mehraufwand führen, da sie zwingend den Abschluss von Integrationsvereinbarungen bereits bei Erteilung und später bei der Verlängerung der Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung vorsieht. Bei jeder Bewilligungserteilung oder –verlängerung müsste geprüft werden, ob einer der von der Initiative genannten Ausschlussgründe gegeben ist oder eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden muss.

Bei dem nach der Selektion übrig bleibenden Personenkreis handelt es sich um Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen mit Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung, um Privatisers und Rentner aus Drittstaaten, Drittstaatsangehörige, die sich zur medizinischen Behandlung in Basel-Stadt aufhalten, sowie um Drittstaatsangehörige mit einer unbefristeten Anstellung. Bei diesen Personen muss laut Initiative anhand einer individuellen Prüfung festgestellt werden, ob mit einer raschen und problemlosen Integration zu rechnen ist. Dies wird an den Sprachkenntnissen, der Ausbildung, der beruflichen Stellung und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Zugezogenen festgemacht. Wenn eine positive Bilanz gezogen wird, kann vom Abschluss einer Integrationsvereinbarung abgesehen werden. Dieser Prüfungsprozess muss bei jeder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung von Drittstaatsangehörigen wiederholt werden.

⁴ Sowohl bei Niederlassungsvereinbarungen als auch bei Niederlassungsverträgen handelt es sich um völkerrechtliche Abkommen; die beiden Begriffe sind jedoch zu unterscheiden. Die Schweiz hat mit 31 Staaten Niederlassungsverträge abgeschlossen. Aus diesen Verträgen lässt sich aber gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kein Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung mehr herleiten. Auch im Zusammenhang mit dem Kantonswechsel haben die Niederlassungsverträge keine weitergehende Bedeutung mehr. Die Niederlassungsvereinbarungen bilden eine Ergänzung zu den Niederlassungsverträgen. Sie gewähren einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer. Die Schweiz hat mit folgenden Staaten Niederlassungsvereinbarungen abgeschlossen: Belgien, Deutschland, Dänemark, Frankreich, dem Fürstentum Liechtenstein, Griechenland, Italien, den Niederlanden, Österreich, Portugal und Spanien (vgl. Weisungen des BFM zum Ausländerbereich, Ziff. 0.2.1.3).

⁵ In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die Integrationsvorlage des Bundes vorsieht, dass Ehegatten von Schweizern nur einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung haben, wenn sie integriert sind (Art. 22 Abs. 3 Entwurf AuG).

Da die Aufenthaltsbewilligung von Drittstaatsangehörigen jeweils nur ein Jahr gültig ist, führt diese Regelung zu einer jährlichen Überprüfung der einzelnen Personen.

Veranschaulichung des Prüfungsaufwandes anhand von Zahlen aus dem 2012

Von den 10'400 ausländischen Personen, die sich neu im Kanton Basel-Stadt angemeldet haben, gehören etwa 7'090 (68%) einem EU/EFTA-Staat an, wodurch sie von Integrationsvereinbarungen ausgeschlossen werden. Von den 3'310 (32%) Drittstaatsangehörigen, deren Aufenthalt gemäss AuG geregelt wird, bleibt eine Spannweite von 1'020 und 1'570 Personen übrig, bei denen die Forderungen der Initiative überhaupt angewendet werden können. Die Initiative erreicht also **höchstens 15 Prozent** aller Neuzuziehenden.

In den Jahren 2013 und 2014 werden rund 3'800 Aufenthaltsbewilligungen von Drittstaatsangehörigen ablaufen. Dies würde bei einer ähnlichen Verteilung wie bei den Neuerteilungen bedeuten, dass die individuelle Situation von 1'080 bis 2'520 Personen aufgrund einer Bewilligungsverlängerung jährlich überprüft werden müsste.

Da es für die Berechnung der Personalkosten umständlich ist, mit einer Spannweite zu rechnen, wird ein Richtwert im oberen Drittel der Spannweite gewählt, um einen personellen Engpass aufgrund einer zu niedrig angesetzten Berechnung zu vermeiden. Gesamthaft führt dies zu rund **3'400** individuellen Prüfungen und maximal dieselbe Anzahl Integrationsvereinbarungen pro Jahr. Dieser Richtwert wird im Folgenden für die Berechnung des personellen Mehraufwands verwendet, der durch die Umsetzung der Initiative entsteht (siehe auch Kapitel 9).

4.3 Personeller Mehraufwand

Wie bereits erwähnt, wird für die Berechnung des personellen Mehraufwandes mit einem Richtwert von 3'400 Personen gerechnet. Die Entscheidung für eine Zahl, die im oberen Drittel der möglichen Spannweite liegt, ist damit zu begründen, dass die Zuwanderungszahlen in den vergangenen Jahren stetig zugenommen haben und sich diese Entwicklung höchstwahrscheinlich fortsetzt. Der Regierungsrat geht davon aus, dass mit seinem errechneten Richtwert eine realistische Einschätzung der Kostenfolgen möglich ist und so das Risiko eines personellen Engpasses aufgrund zu niedrig angesetzter Kosten verringert werden kann.

Aus dem Initiativtext geht nicht hervor, wie die Überprüfung der Integrationskriterien ausgestaltet sein soll. Wenn die Deutschkenntnisse beispielsweise mittels eines Sprachstandstests geprüft würden, hätte dies weitere Mehrkosten zur Folge. Da die Initiative aber keinen Hinweis darauf gibt, ob standardisierte Tests verwendet werden sollen, wird davon ausgegangen, dass die Prüfung im Ermessen der Sachbearbeitenden liegt. Die Schätzung des personellen Mehraufwands berücksichtigt also keine standardisierten Tests. Zudem wird davon ausgegangen, dass im Sinne der Initiative immer eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen wird. In Kapitel 9 wird detailliert auf die finanziellen Auswirkungen von Initiative und Gegenvorschlag eingegangen und Tabelle 2 (S. 30) fasst sie anhand einer Gegenüberstellung zusammen.

4.4 Einschränkung des Ermessensspielraums

Gemäss Initiative wird der Kanton im Wesentlichen angewiesen, bei Erteilung und Verlängerung von Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen mit Ausländerinnen und Ausländern zwingend eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen. Im Unterschied zum geltenden Recht wird im Initiativtext die "Kann-Vorschrift", die der Behörde einen Ermessensspielraum einräumt, aufgehoben und stattdessen eine verpflichtende Formulierung verwendet. Somit muss in jedem Fall der Abschluss einer Integrationsvereinbarung geprüft werden und ist von den Initianten eine möglichst flächendeckende Anwendung beabsichtigt. Damit zielt die Initiative auf einen Perspektivenwechsel in der Bewilligungs- und Integrationsförderpraxis.

Während heute von einem vorhandenen Integrationswillen ausgegangen wird und Integrationsvereinbarungen nur gezielt bei auftretenden Schwierigkeiten eingesetzt werden, unterstellen die Forderungen der Initianten ein allgemeines Misslingen der selbständigen Integration.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang der Hinweis auf die laufende Revision des AuG (siehe hierzu auch Kap. 6.4). Der Vorentwurf der Revisionsvorlage sah noch vor, dass die Kantone in gewissen Fällen verpflichtet werden sollten, Integrationsvereinbarungen abzuschliessen. Aufgrund der diesbezüglich negativen Vernehmlassungsergebnisse - insbesondere von Seiten der Kantone - wurde aber davon abgesehen, den Abschluss von Integrationsvereinbarungen als zwingend auszugestalten. Stattdessen enthält der bestehende Gesetzesentwurf "Kann-Formulierungen", womit die Kantone weiterhin im Rahmen ihres Ermessens entscheiden können, ob eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden soll oder nicht (Bedarfsabklärung). Folglich widerspricht die Initiative der ablehnenden Haltung der überwiegenden Mehrheit der Kantone gegenüber zwingend abzuschliessenden Integrationsvereinbarungen.

4.5 Logische Inkonsistenz

Die Regierung sieht zwei logische Inkonsistenzen, welche die Initiative mit sich bringt. Erstens decken sich die in der Initiative festgelegten Ziele einer Integrationsvereinbarung nicht mit den ebenfalls in der Initiative festgelegten Kriterien zur Beurteilung des Integrationsprozesses. Als Ziele einer Integrationsvereinbarung werden der Erwerb von *Deutschkenntnissen*, die *Integration in die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen* in der Schweiz, der Erwerb von Kenntnissen über das *schweizerische Rechtssystem*, sowie die *Befolgung von grundlegenden Normen und Regeln* genannt. Ob sich eine Person potenziell rasch integriert, soll dagegen an den vorhandenen *Sprachkenntnissen*, ihrer *Ausbildung*, ihrer *wirtschaftlichen Situation* und ihrer *beruflichen Stellung* gemessen werden. Durch die in der Integrationsvereinbarung festgelegten Ziele wird also bis auf die Sprachkenntnisse wenig an den letztgenannten Kriterien verändert. Das kann dazu führen, dass eine Person immer wieder eine neue Integrationsvereinbarung erhält, obwohl sie die Bedingungen aus der Vereinbarung bereits erfüllt hat.

Eine zweite logische Unstimmigkeit betrifft die Ausnahmeregelungen. Expats werden von den Initianten selbst prinzipiell als Zielgruppe ausgeschlossen, ebenso wie Studien-, Lehr- und Forschungsaufenthalter. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb es bei Personen, welche sich zu Forschungs-, Erwerbs- oder Studienzwecken befristet in der Schweiz aufhalten wollen, gemäss der Integrationsinitiative möglich sein soll, auf eine Integrationsvereinbarung zu verzichten, nicht aber bei Personen, deren Aufenthalt etwa aus medizinischen Gründen erfolgt, jedoch ebenso befristet ist. Dies umso mehr, als der Abschluss von Integrationsvereinbarungen bei Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen generell nur dann als angezeigt gilt, wenn eine Tätigkeit mit öffentlichem Charakter – wie etwa eine Betreuungs- oder Lehrtätigkeit im Sinne von Art. 7 der eidgenössischen Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) – ausgeübt wird.⁶ Wenn die Initianten jedoch beabsichtigen, mit Ausnahme der von ihnen aufgezählten Gruppen möglichst viele Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung zu verpflichten, so erscheint es inkonsequent, in § 5 Abs. 4 des Initiativtextes – im Gegensatz zu § 5 Abs. 1 und 2 – lediglich Aufenthalts-, nicht jedoch Kurzaufenthaltsbewilligungen zu nennen.

⁶ vgl. Alberto Achermann in: Stämpfli Handkommentar zum AuG, Stämpfli Verlag AG Bern, 2010, Rn. 7 zu Art. 54

4.6 Widerspruch zur Integrations- und Wirtschaftspolitik

Die Forderungen der Initianten basieren auf einem defizitorientierten Ausländerbild. Zuwandernden aus Drittstaaten wird damit indirekt unterstellt, dass sie sich nicht selbstverantwortlich um ihre Integration kümmern, weshalb bei ihnen grundsätzlich der Abschluss einer Integrationsvereinbarung angestrebt wird. Dieser mit der Initiative einhergehende Perspektivenwechsel steht im Widerspruch zur kantonalen Integrationspolitik, die sich mit dem Integrationsleitbild von 1999 klar von dem in den siebziger Jahren vorherrschenden Defizitansatz verabschiedet hat und seither eine Willkommenskultur pflegt. Die Selbstverantwortung der Ausländerinnen und Ausländer steht dabei im Vordergrund mit dem Wissen darum, dass günstige Rahmenbedingungen und vor allem ein positiver Ersteindruck den Integrationsprozess massgeblich beschleunigen.

Da der Ersteindruck auch eine wichtige Rolle für die Attraktivität von Basel-Stadt als Wirtschaftsstandort spielt, hat die Regierung Konsequenterweise die Willkommenskultur unter dem Titel "Projekt Welcome" im Legislaturplan 2009-2013 als Schwerpunkt festgelegt und führt diese mit dem Legislaturplan 2014-2017 weiter.

Einschätzungen aus Sicht der Wirtschaft

Die Wirtschaftsregion Basel belegt in der Schweiz den Spitzenplatz bezüglich Wachstum, Dynamik und Innovation. Einen wichtigen Beitrag zu diesem Erfolg leisten internationale Firmen sowie hochqualifizierte ausländische Arbeitskräfte. Iris Welten, die Geschäftsführerin von BaselArea⁷ meint dazu: "Hochqualifizierte und spezialisierte Arbeitskräfte machen ihre Entscheidung für oder gegen einen Standort meistens von der Meinung ihrer Partnerin oder ihres Partners und der Familie abhängig. Wenn diese erfahren, dass sie möglicherweise direkt ab Zuzug einen Deutsch- oder Integrationskurs besuchen müssen, wirkt das abschreckend." Aus diesem Grund geht BaselArea davon aus, dass alleine die Signalwirkung der Initiative zu einem Standortnachteil im Wettbewerb mit anderen Regionen führen kann.

Internationale Firmen wie Novartis oder Roche rekrutieren bis zu 75% ihrer Arbeitnehmenden aus dem Ausland. Um ihren quantitativen Bedarf an hochqualifizierten und spezialisierten Arbeitskräften decken zu können, stellen neben dem europäischen Markt gerade auch Drittstaaten wie Japan, USA oder Indien wichtige Quellen für die Rekrutierung dar. Auch bei den internationalen Ansiedlungen machen Drittstaaten bis zu 40% aus.

Aus Sicht der Wirtschaft ist es entsprechend zentral, dass weder für die hochqualifizierten Arbeitskräfte, welche für einen befristeten Arbeitseinsatz für unsere Basler Unternehmen arbeiten, noch für deren Angehörige zusätzliche Auflagen im Sinne einer Integrationsvereinbarung gemacht werden.

4.7 Zusammengefasste Argumente gegen die Initiative

Aus Sicht der Regierung sprechen folgende Argumente gegen eine Annahme der Initiative.

- Die Initiative **kann nicht halten, was sie verspricht**, nämlich - im Gegensatz zu heute - entweder die umfassende Integration oder umgehende Wegweisung der betroffenen Migrantinnen und Migranten. Der Personenkreis, auf den sie angewendet werden könnte, ist auf Grund höher stehenden Rechts sehr klein. Alle Personen, die einen rechtlichen Anspruch auf Aufenthalt in der Schweiz haben⁸, fallen bereits nicht darunter. Die übrig bleibenden Migrantinnen und Migranten werden bereits heute weggewiesen, wenn Widerrufsründe⁹ vorliegen und die Wegweisung verhältnismässig ist.
- Der Abschluss einer Integrationsvereinbarung bei Personen, denen eine **Kurzaufenthaltsbewilligung** erteilt werden soll, **macht wenig Sinn**, da diese Bewilligung auf einen vorübergehenden Aufenthalt in der Schweiz von höchstens einem Jahr ausgerichtet ist.

⁷ BaselArea ist eine Organisation, die von den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft sowie von der Handelskammer beider Basel, dem Arbeitgeberverband Basel, der Wirtschaftskammer Baselland, der Angestelltenvereinigung für die Region Basel, dem Kaufmännischen Verband Baselland und vom Verband Arbeitgeber Baselland getragen wird

⁸ EU/EFTA-Staatsangehörige, Ehegatten und Kinder von Schweizern und Niedergelassenen, anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene

⁹ Straffälligkeit, Sozialhilfeabhängigkeit, hohe Schulden oder eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit

- Die Annahme der Initiative würde zu einem **unverhältnismässigen administrativen Mehraufwand** führen, da sie zwingend den Abschluss von Integrationsvereinbarungen bereits bei Erteilung und später bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung vorsieht. Zu diesem Zeitpunkt ist der voraussichtliche Integrationsverlauf noch in keiner Weise abschätzbar. Das Migrationsamt müsste bei den in Frage kommenden Personen einzeln abklären, ob einer der von der Initiative genannten Ausschlussgründe vorliegt und – falls nicht – eine Integrationsvereinbarung abschliessen. Die betroffenen Migrantinnen und Migranten müssten diese Vereinbarungen entgegen nehmen, auch wenn sie ohnehin die Absicht hatten, sich so schnell als möglich zu integrieren. In diesen Fällen müsste das staatliche Handeln im Nachhinein als nicht gerechtfertigt bezeichnet werden.
- Der zwingende Abschluss von Integrationsvereinbarungen **widerspricht trotz der Ausnahmeregelungen der vorgesehenen Revision des AuG**, welche diesbezüglich eine "Kann-Bestimmung" formuliert und den Kantonen einen entsprechenden Ermessensspielraum belässt. Dies wurde insbesondere auf Grund der Forderungen der Kantone im Vernehmlassungsverfahren eingefügt.
- Der zwingende Abschluss von Integrationsvereinbarungen würde zu einem **Perspektivenwechsel** in der Integrationspolitik führen, indem grundsätzlich von einem Misslingen der selbstständigen und eigenverantwortlichen Integration ausgegangen wird. Für Basel-Stadt würde dies eine **Rückkehr zum Defizitansatz** bedeuten.
- Durch den angestrebten Perspektivenwechsel steht die Initiative im **Widerspruch zur bisherigen Integrations- und Wirtschaftspolitik**. Zur Erhöhung und Erhaltung der Standortattraktivität sowie zur Förderung der Integration wird eine Willkommenskultur gepflegt. Dazu gehört, dass der Ersteindruck der Neuzuziehenden positiv sein soll. Indem die Initiative vor allem Drittstaatsangehörige unter Generalverdacht stellt, hat sie einen abschreckenden Charakter, der sich negativ auf die Standortattraktivität auswirkt.
- Schliesslich weist die Initiative **logische Inkonsistenzen** auf. Zum einen stimmen die Ziele einer Integrationsvereinbarungen nicht mit den Kriterien zur Bestimmung einer gelingenden Integration überein, was dazu führen kann, dass immer wieder mit den gleichen Personen Integrationsvereinbarungen abgeschlossen werden müssen. Zum anderen ist unklar, weshalb beispielsweise in Forschung und Lehre tätige Personen von den Integrationsvereinbarungen ausgenommen werden, Personen mit Aufenthalt zur medizinischen Behandlung jedoch nicht.

5. Zielsetzung und Inhalt der Gesetzesrevision im Sinne eines direkten Gegenvorschlags

Mit der Gesetzesrevision will der Regierungsrat das Konzept *Begrüssungs- und Integrationsgespräche* gesetzlich verankern und so für verbindlich erklären. Damit verfolgt er das Ziel, das bewährte kantonale Konzept der Integrationsförderung ab dem Zuzug fortzuschreiben und um den wichtigen Aspekt des gezielten "Forderns" zu erweitern. Dadurch sollen Migrantinnen und Migranten, bei denen sich der Integrationsprozess ungünstig entwickelt, frühzeitig erfasst und geeigneten Integrationsmassnahmen zugewiesen werden. Das entsprechende Konzept wurde in enger Zusammenarbeit mit der Praxis erarbeitet, wodurch es alle wichtigen Voraussetzungen für eine kosteneffiziente und ergebnisorientierte Umsetzung mitbringt.

1. Stufe: Begrüssungsgespräche

Die geplanten Begrüssungsgespräche haben zum Ziel, Neuzuziehende, unabhängig ihrer Nationalität, einerseits willkommen zu heissen und sie andererseits über ihre Rechte und Pflichten sowie über die örtlichen Lebensbedingungen und Integrationsangebote zu orientieren. Diese bereits beim Zuzug gezielte und auf die Lebenssituation der Person abgestimmte Informationsvermittlung, ausgehend vom Prinzip des Fördern und Forderns, unterstützt den Integrationsprozess zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Damit fügen sich die Begrüssungsgespräche optimal in das Will-

kommenskonzept des Kantons ein, zu dem die Erstinformation bei der Anmeldung sowie die Begrüssungs- und Begegnungsanlässe im Rathaus und im Quartier gehören.

Indem die Begrüssungsgespräche mit dem Anmeldeprozess verknüpft werden, können auch schwer erreichbare Personen, die meist nicht an öffentlichen Begrüssungsanlässen teilnehmen, gezielt informiert werden. Beim Einwohneramt persönlich vorsprechen müssen Drittstaatsangehörige (d.h. Ausländer, die nicht einem EU/EFTA-Staat angehören), deren biometrische Daten noch nicht in der Schweiz erfasst worden sind. Alle anderen können sich auch schriftlich in Basel-Stadt anmelden. Bei einer persönlichen Anmeldung findet im Zuge der Anmeldung ein Begrüssungsgespräch statt. Bei der schriftlichen Anmeldung werden die wichtigsten Informationsbroschüren per Post versendet.

2. Stufe: Integrationsgespräche

Nach einer ersten Phase der Eingewöhnung werden insbesondere Personen im Familiennachzug zu einem einstündigen Integrationsgespräch eingeladen. Diese Gruppe liegt besonders im Fokus, da ihr Aufenthaltszweck nicht in der Erwerbstätigkeit liegt, die in der Regel integrationsfördernd wirkt. Während des Integrationsgesprächs kann festgestellt werden, inwieweit die Zugezogenen bereits in der Schweiz Fuss gefasst haben und wie sich der Integrationsprozess gestaltet. Die Informationsvermittlung wird an die persönliche Situation und die Lebensumstände der anwesenden Person angepasst. Bei Personen, die keine besonderen Herausforderungen in Bezug auf den Integrationsverlauf aufweisen, wird ein Schwerpunkt auf die Beratung gelegt. Bei Personen mit erhöhtem Integrationsbedarf liegt neben der gezielten Beratung die Aufklärung über die Voraussetzungen für eine Bewilligungsverlängerung im Fokus.

Nur bei offensichtlichem Bedarf wird vertieft auf das integrationsfördernde Angebot eingegangen, auf das bereits im Begrüssungsgespräch hingewiesen wurde. Sollte im Gespräch eine mangelnde Integrationsbereitschaft festgestellt werden, kann im Hinblick auf die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen oder eine Integrationsempfehlung abgegeben werden. Indikatoren für eine mangelnde Integrationsbereitschaft können mangelnde Bereitschaft zum Erlernen der Sprache, Arbeitslosigkeit, Verschuldung, Sozialhilfeabhängigkeit oder Straffälligkeit sein. Unter Vorbehalt höher stehenden Rechts¹⁰ wird mit der Gesetzesrevision auch die Teilnahme am Integrationsgespräch verbindlich.

6. Integrationspolitischer Kontext

Die vorgeschlagene Gesetzesrevision ist auf den integrationspolitischen Kontext abgestimmt. So fügt sie sich in die kantonale Integrationsstrategie ein, richtet sich nach den Erfahrungen in anderen Kantonen und ergänzt die Integrationspolitik des Bundes.

6.1 Die kantonale Integrationsstrategie

Basel-Stadt hat mit 34 Prozent einen überdurchschnittlich hohen Ausländeranteil¹¹, der zurzeit noch weiter ansteigt. In einem Stadtkanton mit geringer Grundfläche und hoher Einwohnerdichte, machen sich neben der augenscheinlich zunehmenden Vielfalt der Bevölkerung auch die typischen Probleme einer Grossstadt wie Arbeitslosigkeit, Armut oder Ausgrenzung schneller bemerkbar. Wo viele Menschen auf kleinem Raum zusammentreffen, vervielfacht sich auch die Wahrscheinlichkeit sozialer Konflikte, die nicht alleine mit dem wachsenden Ausländeranteil zusammenhängen. Basel-Stadt erbringt diesbezüglich gute Leistungen, denn die Ergebnisse von Umfragen und Analysen¹² zeigen, dass die Bevölkerung Basel als attraktiven Arbeits- und Wohn-

¹⁰ Das höherstehende Recht umfasst das Bundesrecht, wozu beispielsweise das AuG gehört, sowie das internationale Recht wie zum Beispiel das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und der EU.

¹¹ Sowohl im kantonalen als auch im städtischen Vergleich weist Basel-Stadt einen hohen Ausländeranteil von rund 34% bzw. 35% auf. Deutlich höhere Zahlen weist auf diesen beiden Ebenen nur Genf mit rund 40% bzw. 47% auf.

¹² Bevölkerungsbefragung 2011, Nachhaltigkeitsbericht 2012 und Wanderungsanalyse 2013: <http://www.statistik-bs.ch/publikationen/>

ort schätzt und mit der Lebensqualität zufrieden ist. Auch die soziale Durchmischung¹³ der Bevölkerung ist trotz des hohen Ausländeranteils insgesamt gut.

Die überdurchschnittliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die ausgeprägte Integrationsfähigkeit des Kantons Basel-Stadt sind kein Zufall. Sie sind das Ergebnis einer sorgfältigen Wirtschafts- und Integrationspolitik, die grossen Wert auf ein ausgewogenes Zusammenspiel zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft legt. Basel-Stadt gilt nicht umsonst als Pionierkanton im Integrationsbereich. Seit über 15 Jahren setzt er sich für die Integrationsförderung ein und hat als einer der ersten Kantone ein Integrationsleitbild entwickelt sowie ein Integrationsgesetz verabschiedet.

Damit hat er die Grundpfeiler für eine nachhaltige kantonale Integrationspolitik verankert, die das Ziel verfolgt alle Gesellschaftsmitglieder unabhängig ihrer Herkunft positiv einzubinden. Diese Leitidee ist als Prinzip des Fördern und Forderns im Integrationsgesetz des Kantons Basel-Stadt (IntG) verankert worden, das am 1.1.2008 in Kraft getreten ist.

Integrationsförderung ab Zuzug

Auf Grundlage des Leitbildes wurde bereits im Jahre 2000 das Konzept „Welcome“ entwickelt mit dem Ziel, Neuzugezogene möglichst rasch in ihrem Integrationsprozess zu unterstützen. Das Konzept besteht aus vier Bausteinen: 1. Erstinformation, 2. Begrüssung im Kanton, 3. Begrüssung im Quartier und 4. Themenveranstaltungen. Die Erstinformation findet bei der persönlichen oder schriftlichen Anmeldung durch Abgabe einer Willkommensmappe und weiterem Informationsmaterial statt. An den Begrüssungsveranstaltungen auf Kantons- und Quartiersebene vermitteln Fachpersonen die wichtigsten Informationen über das Leben in der Schweiz beziehungsweise in Basel-Stadt. Dabei lernen die Neuzugezogenen einerseits die vielfältigen Angebote der Beratungsstellen, Sprachkurseangebote und die kantonale Verwaltung kennen und erfahren andererseits, welche Angebote, Treffpunkte und Vereinsaktivitäten ihr neues Wohnquartier bietet.

Die Pflege der Willkommenskultur ist dem Kanton sehr wichtig, weil ein positiver erster Eindruck dazu motiviert, sich mit seinem neuen Lebensumfeld auseinanderzusetzen und die Sprache zu lernen. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre bestätigen den Kanton in seinen Bemühungen. Der Standort Basel hat laufend an Attraktivität gewonnen und die Zugezogenen schätzen die gezielte Information und das Integrationsangebot und nutzen diese auch rege.

Spezifische Integrationsförderung für schwer erreichbare Gruppen

Einzelne Bevölkerungsgruppen sind aufgrund ihrer Lebensgewohnheiten, schlechter Erfahrungen mit staatlichen Institutionen oder mangelhaften Sprachkenntnissen mit zentralen Massnahmen und Veranstaltungen kaum erreichbar. Um diese Gruppen dennoch gezielt informieren zu können, werden entsprechende Veranstaltungen in Zusammenarbeit mit externen Partnern und Migrantenorganisationen dezentral dort durchgeführt, wo sich die Menschen befinden.

Integrationsförderung in den Schulen und Sprachförderung

Die Integrationsförderung in den Schulen und die Sprachförderung nehmen im Kanton einen hohen Stellenwert ein. Seit 2008 koordiniert die Fachstelle Erwachsenenbildung des Erziehungsdepartements Sprachfördermassnahmen im Bereich Deutsch und Integration für Migrantinnen und Migranten und setzt sich für ein umfassendes Angebot an Deutsch- und Integrationskursen ein, wie es vom Integrationsgesetz (§5) gefordert wird. Im Jahre 2012 nutzten 2'693 Personen das durch Bund und Kanton mitfinanzierte Angebot an Deutsch – und Integrationskursen. Das Angebot ist so ausgestaltet, dass sowohl bildungsferne Personen als auch gut Qualifizierte angesprochen und erreicht werden.

¹³ 2012 waren die Ausländer in Basel-Stadt sogar weniger stark auf einzelne Kantonsgebiete konzentriert als noch 2003: Der Segregationsindex sank in den vergangenen zehn Jahren von 27,0 auf 20,1.

Integrationsvereinbarungen

Neben der gezielten Förderung des Integrationsprozesses durch die beschriebenen Massnahmen hat sich der Kanton Basel-Stadt schon früh dem Aspekt des *Forderns* gewidmet. So hat er auch in diesem Bereich Pionierarbeit geleistet indem er ein Pilotprojekt¹⁴ zur Prüfung der Praktikabilität und Umsetzbarkeit des Instruments der Integrationsvereinbarung durchgeführt hat.

Ziel der Integrationsvereinbarungen ist es, den Spracherwerb sowie die Kenntnis der Lebensbedingungen und des Rechtssystems verbindlich einzufordern.

Aufgrund der Erkenntnisse aus der **Evaluation**¹⁵ des Pilotprojekts wird von einer flächendeckenden Einführung der Integrationsvereinbarungen abgeraten. Stattdessen empfehlen die Autoren:

- Begrüssungs- und Orientierungsgespräche für alle Neuzuziehenden aus dem Ausland
- Integrationsvereinbarungen nur mit Personen, die Integrationsdefizite aufweisen
- freiwillige Integrationsempfehlung, mit Personen, die aufgrund höher stehenden Rechts nicht zu einer Vereinbarung verpflichtet werden können
- Sorgfältige Abklärung der Ausgangslage, um realistische und sinnvolle Ziele für die Integrationsvereinbarung bestimmen zu können

Mit der hier vorgeschlagenen Gesetzesrevision wird die kantonale Integrationsstrategie des Kantons Basel-Stadt weitergeführt und entsprechend den Empfehlungen der Evaluation über die Integrationsvereinbarungen ergänzt.

6.2 Aktuelle Praxis: Integrationsvereinbarungen im Kanton Basel-Stadt

In Basel-Stadt werden Integrationsvereinbarungen vor allem mit Personen abgeschlossen, die bereits Integrationsdefizite aufweisen. Damit entspricht die Basler Praxis der Empfehlung aus der oben erwähnten Evaluation betreffend Zielgruppe. In der Regel erhält das Migrationsamt in Basel-Stadt eine Meldung von der Polizei, der Sozialhilfe oder der Schule. Nach Eingang der Meldung wird überprüft, ob ein Widerrufsgrund für die Aufenthaltsbewilligung im Sinne von Art. 62 AuG vorliegt. Dies ist der Fall, wenn eine erhebliche Verschuldung, eine Straffälligkeit, Sozialhilfeabhängigkeit oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gegeben ist oder wenn der Aufenthaltsweg (z.B. Verbleib beim Ehegatten) weggefallen ist. Je nach Schweregrad der Auffälligkeit der Person wird entschieden, ob und welche Massnahme angeordnet wird.

Als mildeste Massnahme werden die betroffenen Personen in einem so genannten „Informationsschreiben“ auf die geltende Rechtslage sowie die möglichen Konsequenzen für den Fall einer Verschlechterung ihrer Situation hingewiesen. Können diesbezüglich zu einem späteren Zeitpunkt keine messbaren Verbesserungen festgestellt werden, wird die betreffende Person unter Androhung einer späteren Wegweisung verwarnet. Alternativ kann mit ihr eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden, in welcher festgehalten wird, bis wann sich die entsprechende Situation in welchem Umfang zu verbessern hat. Können auch hierauf keine Erfolge verzeichnet werden, ist die Wegweisung aus der Schweiz zu prüfen und gegebenenfalls zu verfügen. Gegenüber Personen, welche zwar keinerlei Integrationsfortschritte verzeichnen, die aber aufgrund der geltenden Rechtslage nicht aus der Schweiz weggewiesen werden können, kann das Migrationsamt so genannte „Integrationsempfehlungen“ abgeben. Deren Gewinn besteht darin, diese Personengruppe von behördlicher Seite in einem persönlichen Gespräch - im Gegensatz zur sonst ausschliesslich schriftlichen Korrespondenz - auf die negativen Auswirkungen mangelhafter Integration hingewiesen und bestenfalls diesbezüglich zu mehr Eigeninitiative ermuntert werden kann.

¹⁴ An diesem haben sich die Aargau, Baselland, Solothurn und Zürich beteiligt.

¹⁵ Tov, Eva; Pineiro, Esteban, Eser Davolio Miryam et al. (2010): *Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarungen in den fünf Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel Stadt, Solothurn und Zürich*. Basel: Fachhochschule Nordwestschweiz

Im Jahre 2012 wurden dem Migrationsamt 639 Personen gemeldet. Nach den Vorabklärungen wurden 226 (35.4%) Infoschreiben versendet, 52 (8.2%) Integrationsvereinbarungen geschlossen, 41 (6.4%) Verwarnungen ausgesprochen und 69 (10.8%) Wegweisungen eingeleitet. Bei den restlichen 251 (39.3%) gemeldeten Personen war der Schweregrad der Auffälligkeit zu gering, um eine der Massnahmen zu ergreifen. Sie erhielten höchstens eine Integrationsempfehlung. Der aktuelle Einsatz der Integrationsvereinbarung kann also als Massnahme zur Signalisierung der letzten Chance betrachtet werden. Sie dient den Behörden als Sanktionsandrohung, mit denen die betroffenen Migrantinnen und Migranten nicht in gewünschter Weise kooperieren. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass sich Aufwand und Ertrag bei diesem Einsatz lohnen, weil der Einsatz der Integrationsvereinbarung in dieser Situation meistens Wirkung zeigt. Die erfolgreiche Praxis des Kantons Basel-Stadt wird also mit der vorgeschlagenen Gesetzesrevision gemäss den Empfehlungen der bereits erwähnten Evaluation beibehalten.

6.3 Integrationsvereinbarungen im interkantonalen Vergleich

Kanton Basel-Landschaft

- ständige Wohnbevölkerung: 275'360
- Ausländeranteil: 19.4%
- jährliche Einwanderung: 3'091, davon 2'366 aus dem Ausland
- jährliche Integrationsvereinbarungen: ca. 20

Im Kanton Basel-Landschaft wurde von 2011 - 2012 mit allen Zuwandernden, die weder über einen gesetzlichen noch über einen völkerrechtlichen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung verfügten, eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen. Von dieser Praxis ist Basel-Landschaft inzwischen weggekommen, weil man annehmen musste, dass darunter die Standortattraktivität des Kantons litt.

Der Abschluss einer Integrationsvereinbarung erforderte die Vorladung der betroffenen Personen zu einem bis zu zweistündigen Gespräch, in welchem verschiedene integrationsrelevante Themen und die schriftliche Integrationsvereinbarung mit Rechtsmittelbelehrung erläutert wurden. Nach einem Jahr wurden die Einhaltung der Auflagen aus der Vereinbarung sowie etwaige weitere ausländerrechtliche Massnahmen geprüft. Dieses Verfahren verursachte einen hohen administrativen Aufwand.

Seit 2011 werden im Kanton Basel-Landschaft alle neuzugezogenen ausländischen Personen - nach der Anmeldung bei der Wohngemeinde - zu einem persönlichen Erstinformationsgespräch ins Amt für Migration eingeladen. Dabei werden die relevanten Informationen und Empfehlungen, insbesondere die Rechte und Pflichten, mündlich vermittelt. Mit allen nicht Deutsch sprechenden Personen werden schriftliche Integrationsempfehlungen abgeschlossen; zudem wird auch nützliches Informationsmaterial (BL-Willkommensbroschüren, Sprachschulen in der Region etc.) abgegeben.

Das Instrument der verbindlichen Integrationsvereinbarungen wird vor allem bei Personen verwendet, die bereits länger in der Schweiz anwesend sind und offensichtliche Integrationsdefizite aufweisen. Diese Personen werden für den Abschluss einer Integrationsvereinbarung vorgeladen. Nach einem Jahr wird die Einhaltung der Vereinbarungen überprüft. Gegebenenfalls werden ausländerrechtliche Massnahmen eingeleitet. Da auf diese Weise deutlich weniger Integrationsvereinbarungen abgeschlossen werden, hat sich auch der administrative Aufwand gegenüber den Jahren 2011 - 2012 deutlich verringert.

Kanton Solothurn

- ständige Wohnbevölkerung: 256'990
- Ausländeranteil: 19.7%

- jährliche Einwanderung: 2'320, davon 1'812 aus dem Ausland
- jährliche Integrationsvereinbarungen: ca. 500

Seit 2011 wird mit allen Neuzugezogenen aus Nicht-EU-Staaten, welche im Familiennachzug in den Kanton Solothurn einreisen, der Abschluss einer Integrationsvereinbarung geprüft. Das Migrationsamt überweist ausserdem der Fachstelle Integration Personen, die potentiell Integrationsdefizite aufweisen und ab zwei bis zu fünf Jahren in der Schweiz sind. Religiöse Betreuungspersonen werden der Fachstelle Integration vom Amt für Wirtschaft und Arbeit zugewiesen. Mit allen religiösen Betreuungspersonen wird eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen. Mit anerkannten Flüchtlingen, die Sozialhilfe beziehen, wurden im Rahmen eines Pilotprojekts im Jahr 2012 durch die Fachstelle Asyl des Amtes für soziale Sicherheit Integrationsvereinbarungen in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Sozialdiensten abgeschlossen. Seit Januar 2013 liegt die Federführung dafür bei den zuständigen Sozialregionen.

Die Fachstelle Integration lädt die Betroffenen zu einem einstündigen Gespräch mit Dolmetscher ein, bei welchem eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen wird. Mit etwa 2/3 aller Eingeladenen werden Massnahmen vereinbart. Die häufigste Massnahme verpflichtet zum Besuch eines Deutschkurses. Falls die Bestätigung des Deutschkursbesuchs oder der vereinbarten Massnahme trotz Mahnung durch die Fachstelle Integration nicht eintrifft, wird dem Migrationsamt (Abteilung für Migration und Schweizer Ausweise) mitgeteilt, dass die betroffene Person die vereinbarte Massnahme nicht eingehalten hat, dass dies als mangelnde Integrationsbereitschaft interpretiert wird und dass empfohlen wird, die Aufenthaltsbewilligung nicht zu verlängern bzw. die Niederlassungsbewilligung zu verzögern.

Insgesamt beläuft sich der Personalaufwand für ca. 500 Integrationsvereinbarungen auf 100 Stellenprozente und zusätzliche Unterstützung der Auszubildenden im kaufmännischen Bereich beim Controlling. Grundsätzlich ist bei den Gesprächen ein/e Dolmetscher/in anwesend.

Kanton St. Gallen

- ständige Wohnbevölkerung: 483'156
- Ausländeranteil: 22.1%
- jährliche Einwanderung: 7'202, davon 6'001 aus dem Ausland
- jährliche Integrationsvereinbarungen: 360-500

Der Kanton St. Gallen knüpft die Erteilung der Bewilligung an den Abschluss einer Integrationsvereinbarung bei sog. Brückenpersonen (Religions- und HSK-Lehrkräfte) sowie bei Drittstaatsangehörigen, die im Familiennachzug eines Drittstaatsangehörigen in die Schweiz kommen. Dazu werden die betroffenen Personen normalerweise innerhalb von zwei Wochen nach Einreise zu einem einstündigen Gespräch mit Dolmetscher eingeladen. Bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung muss dann die Bestätigung des Besuchs eines Deutschkurses eingereicht werden. Häufig sind in diesem Zusammenhang Mahnungen notwendig. Ernsthafte Probleme treten jedoch nur in seltenen Fällen auf. So sind in den letzten drei Jahren nur zwei Ausweisungen wegen Nichteinhalten der Integrationsvereinbarung in die Wege geleitet worden. In beiden Fällen wurde der Wegweisungsentscheid wieder aufgehoben, weil den Bedingungen der Vereinbarung doch noch Folge geleistet wurde.

Der Kanton St. Gallen überprüft zusätzlich die Möglichkeit einer Integrationsvereinbarung bei Personen, welche durch die Einwohnerdienste der Gemeinden wegen von mangelhaften Deutschkenntnissen gemeldet werden. Dabei wird je nach Aufenthaltsdauer eine Integrationsvereinbarung mit Sanktionscharakter oder mit Anreizcharakter geschlossen. Die Erfahrung zeigt, dass Vereinbarungen mit Anreizcharakter im Gegensatz zu Vereinbarungen mit Sanktionscharakter nur in etwa 50% der Fälle zum Besuch eines Deutschkurses führen. Aufgrund des Prinzips der Förderns und Forderns werden die Kosten der Deutschkurse zu 50% übernommen.

Kanton Zürich

- ständige Wohnbevölkerung: 1'406'083
- Ausländeranteil: 24.8%
- jährliche Einwanderung: 39'077 aus dem Ausland
- jährliche Integrationsvereinbarungen: 2008-2011: ca. 10; seither: einzelne

Aufgrund des Nichtzustandekommens einer gesetzlichen Grundlage im Kanton Zürich werden seit der Pilotphase 2008-2011 nur noch in Einzelfällen, die aus dem Bundesrecht direkt abzuleiten sind, Integrationsvereinbarungen abgeschlossen. Dies umfasst vor allem religiöse Betreuungspersonen und in seltenen Fällen Personen, welche dem Migrationsamt vom Amt für Wirtschaft und Arbeit gemeldet werden (z.B. HSK-Lehrkräfte).

Man konnte sich im Kanton Zürich unter Anderem deshalb nicht auf die gesetzliche Verankerung der Integrationsvereinbarungen einigen, weil sie einen vor allem von der linken Ratsseite abgelehnten „fordernden“ Teil des Integrationsgesetzes darstellten. Weil wiederum die rechte Ratsseite den „fördernden“ Teil des Gesetzes ablehnte, fand das Gesetz im Kantonsrat keine Mehrheit. Die kantonale Fachstelle für Integrationsfragen hätte die Weiterführung der Pilotphase begrüsst, da sich der gezielte Einsatz von Integrationsvereinbarungen bei Personen mit Integrationsdefiziten als ein wirksames Instrument erwiesen hatte. Hingegen wird eine breite Anwendung des Instruments als wenig sinnvoll eingeschätzt. Gründe für diese Einschätzung sind der hohe administrative Aufwand, der durch den Ertrag aus einer Integrationsvereinbarung nicht aufgewogen würde, sowie der Wandel der Zuwanderung aus Drittstaaten hin zu gut qualifizierten Fachkräften.

6.3.1 Schlussfolgerungen für den Kanton Basel-Stadt

Die Erfahrungen unseres Nachbarkantons sind für Basel-Stadt besonders wichtig. Dieser hat entschieden, auf einen flächendeckenden Einsatz von Integrationsvereinbarungen zu verzichten, da sich negative Auswirkungen auf die Standortattraktivität abzeichneten. Basel-Landschaft hat stattdessen mit der Durchführung von Begrüssungsgesprächen und der Abgabe von Integrationsempfehlungen begonnen. Integrationsvereinbarungen kommen mittlerweile nur noch bei bereits länger anwesenden Personen mit Integrationsdefiziten zur Anwendung.

In St. Gallen und Solothurn werden bestimmte Zielgruppen zu einem Gespräch eingeladen, bei dem eine Integrationsvereinbarung mit dem Hauptziel des Deutschkursbesuchs abgeschlossen wird. In St. Gallen gab es bisher mindestens eine negative Reaktion von Seiten der Arbeitgeber aufgrund des Abschlusses einer Integrationsvereinbarung mit der Ehefrau eines hochqualifizierten Arbeitnehmers. Durch den breit angelegten Einsatz des Instruments liegt die Zahl der jährlich abgeschlossenen Integrationsvereinbarungen in den Kantonen Solothurn und St. Gallen bei bis zu 500 Vereinbarungen, was zu einem entsprechend hohen administrativen und personellen Aufwand führt. Bei einem Vergleich mit Basel-Stadt muss berücksichtigt werden, dass die Zuwanderungszahlen in diesen Kantonen bedeutend niedriger sind.

Der Kanton Zürich, der in Bezug auf die Zuwanderungsrate eher mit Basel-Stadt vergleichbar ist, würde bei entsprechender gesetzlicher Grundlage auf den breit angelegten Einsatz von Integrationsvereinbarungen verzichten und stattdessen den gezielten Einsatz bei Personen mit Integrationsdefiziten weiterführen.

Zusammenfassend lässt sich für Basel-Stadt aus dem interkantonalen Vergleich die Schlussfolgerung ziehen, dass ein flächendeckender beziehungsweise breit angelegter Einsatz von Integrationsvereinbarungen nicht erstrebenswert ist, da der administrative Mehraufwand in Anbetracht der hohen Einwanderungsquote bei einem möglicherweise negativen Kosten-Nutzen-Verhältnis und der Gefahr der negativen Auswirkungen auf die Standortattraktivität nicht sinnvoll wäre. Den Voraussetzungen und Bedürfnissen eines Stadtkantons entspricht vielmehr der gezielte Einsatz von Integrationsvereinbarungen oder -empfehlungen bei Personen mit Integrationsdefizit.

6.4 Entwicklungen auf Bundesebene

Auf nationaler Ebene werden die Schweizerinnen und Schweizer 2014-2015 über zwei Initiativen zur Beschränkung der Einwanderung abstimmen¹⁶. Zudem wird das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) auf 2014 voraussichtlich revidiert und damit verschärft. Andererseits wird die Personenfreizügigkeit aufgrund des Beitritts von Kroatien zur EU auf ein weiteres Mitglied ausgeweitet. Auch hier ist von einer kommenden Volksabstimmung auszugehen. Die Integrationspolitik im Speziellen ist vor allem durch die Revision des AuG betroffen.

Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Der Bundesrat hat Ende 2011 eine Integrationsvorlage des Bundes verabschiedet. Diese sieht vor, im Rahmen einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) sowohl die Integrationserfordernisse, welche Ausländerinnen und Ausländer zu erfüllen haben, als auch die Massnahmen zur Integrationsförderung, welche in allen Kantonen angeboten werden, in der ganzen Schweiz verbindlich und auf Gesetzesstufe zu gestalten. Der Gesetzesentwurf baut auf dem Prinzip des «Fördern und Fordern» auf, welches bereits im Basler Integrationsleitbild von 1999 verankert wurde. Auch die Definition von Integration als mehrseitigen, gesamtgesellschaftlichen Prozess, wurde bereits im Basler Integrationsleitbild festgehalten.

Die meisten Grundsätze, Integrationserfordernisse und Massnahmen zur Integrationsförderung, die in der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)¹⁷ neu geregelt werden sollen, sind im Basler Integrationsgesetz bereits verankert.

Nachdem die Vorlage in der am 23. März 2012 abgeschlossenen Vernehmlassung grundsätzlich positiv aufgenommen wurde, hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, bis Anfang 2013 eine Botschaft ans Parlament zu verfassen.¹⁸ Die Botschaft des Bundesrates ist am 8. März 2013 erschienen.

Der Botschaft ist zu entnehmen, dass die Integrationsvorlage des Bundes ursprünglich beabsichtigte, die Kantone zu verpflichten, in bestimmten Fällen zwingend Integrationsvereinbarungen (IVB) abzuschliessen. Angesichts der ablehnenden Stellungnahmen in der Vernehmlassung nahm der Bundesrat von diesem Vorhaben jedoch Abstand und beschränkte sich darauf, der baselstädtischen Praxis entsprechend bei Personen mit Integrationsdefiziten den Abschluss von IVB zu empfehlen.¹⁹ Damit ist auf Bundesebene vorgesehen, dass der Abschluss von IVB für die Kantone weiterhin fakultativ bleibt. Im Gegensatz dazu sieht die Initiative vor, dass das Aufenthaltsrecht – mit der Ausnahme der abschliessend aufgezählten Personenkreise – *zwingend* an den Abschluss einer IVB gekoppelt wird.

Bundesmittel im Rahmen Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP)

Ein weiterer wichtiger Baustein im Rahmen der Weiterentwicklung der Schweizerischen Integrationspolitik ist die neue Regelung bezüglich Vergabe von Bundesgeldern für die Integrationsförderung in den Kantonen. Ab 2014 regeln Bund und Kantone die spezifische Integrationsförderung im Rahmen von Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP)²⁰. Der Bund erhöht seine finanziellen Beiträge für die spezifische Integrationsförderung um jährlich 20 Millionen Franken. Die Erhöhung der Bundesmittel ist an die grundsätzliche Bedingung geknüpft, dass auch die Kantone ihre Mittel für die spezifische Integrationsförderung entsprechend anpassen. Da der Kanton Basel-Stadt bereits heute über ein gut ausgebautes Angebot zur spezifischen Integrationsförderung verfügt, konnte das Basler Integrationsprogramm so aufgebaut werden, dass es für den Kanton kostenneutral ausfällt. Die entsprechende Vorlage wurde am 18. Juni 2013 (RRB Nr. 13/18/1) vom Regierungsrat genehmigt. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Gesetzesrevision ergänzt die Integrationsvorlage des Bundes und ist ein zentraler Teil des KIP von Basel-Stadt.

¹⁶ Erstens ist dies die Initiative von ECOPOP: "Stopp der Überbevölkerung. Zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen." Zweitens ist dies die Initiative der SVP Schweiz: "Gegen Masseneinwanderung."

¹⁷ Die Vernehmlassung der entsprechenden Bundesvorlage wurde am 23. März 2012 abgeschlossen. Die Botschaft des Bundesrates¹⁷ ist am 8. März 2013 erschienen und das Geschäft befindet sich nun in der parlamentarischen Beratung.

¹⁸ Bundesrätliche Medienmitteilungen "Bundesrat schickt Ausländer- und Integrationsgesetz in die Vernehmlassung" (23. November 2011) sowie "Grundsätzliche Zustimmung zur Integrationsvorlage" (29. August 2012).

¹⁹ Siehe Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 8. März 2013

²⁰ Die Grundlagen dazu sind durch die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen am 30. September 2011 und durch den Bundesrat am 23. November 2011 verabschiedet worden.

7. Erläuterung der Bestimmungen des Gegenvorschlags

7.1 Bedarfsgerechte Vielfalt an Sprach- und Integrationskursen (§ 4 Abs. 3^{bis})

Mit der vorgesehenen Ergänzung von § 4 IntG um einen Abs. 3^{bis} geht keine inhaltliche Änderung des bestehenden Gesetzestextes einher. Vielmehr wird dieser durch die Eingliederung des jetzigen § 5 Abs. 1 IntG in § 4 IntG (Förderung der Integration) lediglich systematisch berichtigt. Dies ist notwendig, da sich die betreffende Bestimmung in § 5 nach dessen vorgeschlagener Änderung thematisch nicht mehr optimal einfügen würde.

Das Bereitstellen eines umfassenden Angebots an Sprach- und Integrationskursen gehört zur staatlichen Integrationsförderung. Würde die entsprechende Bestimmung unter dem neuen Titel von § 5 IntG (Integrationsvereinbarung) weitergeführt, könnte der Eindruck entstehen, das Absolvieren eines Sprach- oder Integrationskurses sei die einzige Massnahme, die im Rahmen einer Integrationsvereinbarung (IVB) angeordnet werden könne. Dies entspricht, wie nachfolgend ausgeführt, jedoch nicht der gängigen Praxis.

7.2 Integrationsvereinbarung (§ 5 Abs. 1, 2 und 3)

Der bisher mit „Sprach- und Integrationskurse“ überschriebene § 5 IntG soll neu den Titel „Integrationsvereinbarung“ tragen, um einerseits die Bedeutung dieses Instruments hervorzuheben und andererseits seinem nicht bloss auf Sprach- und Integrationskurse beschränkten Anwendungsbe- reich (vgl. hierzu die nachfolgenden Erläuterungen) gerecht zu werden. Infolge der in Ziff. 7.1 vorab erläuterten Eingliederung des bestehenden § 5 Abs. 1 IntG in § 4 IntG wird der geltende § 5 Abs. 2 IntG neu zu § 5 Abs. 1 IntG. Zudem soll der jetzige Gesetzestext einige inhaltliche Änderungen erfahren:

Im Unterschied zum Initiativtext sieht der Gegenvorschlag (wie das bestehende IntG) eine "Kann-Bestimmung" vor. Dies bedeutet, dass dem zuständigen Migrationsamt weiterhin ein Ermessens- spielraum verbleibt und es nicht zwingend mit allen Drittstaatsangehörigen, bei denen eine IVB rechtlich zulässig wäre, eine solche auch tatsächlich abschliessen muss. Ausserdem schliesst der Gegenvorschlag (wie das bestehende IntG) im Gegensatz zur Initiative Personen mit Kurz- aufenthaltbewilligungen aus, da hier der Abschluss einer IVB, mit Blick auf die geringe Aufen- haltsdauer in der Schweiz, zu unverhältnismässigen Kosten führen würde. Im Übrigen sollen auch EU-EFTA-Bürger oder Personen mit einem rechtlichen Anspruch auf Aufenthalt, wie er etwa aus Art. 42 AuG oder Art. 60 AsylG hervorgeht, vom Abschluss einer IVB ausgenommen sein. Ihre explizite Nennung im Gesetzestext ist jedoch nicht erforderlich, da sich die in ihrem Fall gel- tende Unmöglichkeit des Abschlusses einer IVB bereits aus dem Grundsatz des Vorrangs höher stehenden Rechts ergibt.

Auf die explizite Erläuterung, die Möglichkeit der Verpflichtung zu Integrationsmassnahmen exis- tiere auch bei Bewilligungsverfahren im Rahmen des Familiennachzuges, soll neu verzichtet wer- den: Diese Aussage ergibt sich bereits aus dem Gesetzeswortlaut, der sowohl die Erteilung als auch die Verlängerung von Aufenthaltbewilligungen nennt und damit die Anwendungsfälle des Familiennachzuges umfasst.

Der neu eingefügte Abs. 2 äussert sich zum Inhalt von IVB: Die Erteilung und die Verlängerung einer Aufenthaltbewilligung sollen nach dem vorgeschlagenen Wortlaut des Gesetzes nicht mehr nur mit der Auflage des Absolvierens eines Sprach- oder Integrationskurses verknüpft werden können. Eine derartige Beschränkung entspricht nicht der bestehenden Praxis, denn IVB werden bereits heute auch verbunden mit der Auflage der Stellensuche oder des Schuldenabbaus abge- schlossen.

Da Art. 54 Abs. 1 AuG aber ebenfalls nur Sprach- und Integrationskurse nennt und somit keine bundesgesetzliche Grundlage für andere Integrationsmassnahmen wie die soeben erwähnten Auflagen der Stellensuche oder des Schuldenabbaus bietet, sind diese Massnahmen auf Art. 33 Abs. 2 AuG zu stützen. Diese Vorgehensweise entspricht auch der geltenden Praxis des Migrationsamtes. Mit der Erläuterung des Inhalts der IVB im Gesetz wird schliesslich der letzte Satz des bisherigen § 5 Abs. 2 IntG, die Einzelheiten zum Kursbesuch würden in einer IVB festgehalten, überflüssig.

Der neue Abs. 3 befasst sich in grundsätzlicher Weise mit den Konsequenzen der Erfüllung beziehungsweise der Nichterfüllung der IVB. Im Gegensatz zur Initiative wird das Wort „berücksichtigt“ verwendet. Hierdurch verbleibt dem Migrationsamt genügend Spielraum, um insbesondere bei einem allfälligen Bewilligungswiderruf dem Verhältnismässigkeitsgebot oder dem Recht auf Achtung des Familienlebens Rechnung zu tragen.

Die Bestimmung impliziert überdies, dass das Erfüllen der IVB bei vorzeitiger Erteilung der Niederlassungsbewilligung berücksichtigt werden kann. Hingegen ist die Bedeutung einer erfolgreichen Integration im Rahmen der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung bereits in Art. 34 Abs. 4 AuG statuiert, sodass der gleichlautende bestehende § 5 Abs. 3 IntG gestrichen werden kann.

7.3 Begrüssungsgespräch (§ 7a)

Der neue § 7a IntG hat die Begrüssungsgespräche zum Gegenstand. Die in dieser Bestimmung genannte persönliche Anmeldung beim Einwohneramt betrifft vorrangig alle Migrantinnen und Migranten, die der persönlichen Anmeldepflicht gemäss AufenthaltsG unterstehen. § 23 Abs. 2 AufenthaltsG zufolge handelt es sich hierbei um alle Drittstaatsangehörigen, während EU-EFTA-Bürger den Schweizern in Bezug auf die Meldepflichten gleichgestellt sind und somit die Möglichkeit haben, sich schriftlich anzumelden (vgl. § 9 Abs. 2 AufenthaltsG). Trotzdem sollen mit EU-EFTA-Bürgern, die sich für die Anmeldung freiwillig persönlich im Einwohneramt einfinden, ebenfalls Begrüssungsgespräche geführt werden können. Deshalb soll die Zielgruppe der Begrüssungsgespräche nach dem vorgeschlagenen Gesetzeswortlaut nicht nur auf Personen, die der persönlichen Anmeldepflicht unterstehen, beschränkt sein.

Da die inhaltlichen Grundpfeiler der Begrüssungsgespräche schon im geltenden § 7 Abs. 1 IntG geregelt sind, kann auf diesen verwiesen werden.

7.4 Integrationsgespräch (§ 7b)

Da ein fundierter Entscheid des Migrationsamts über die Bewilligungsverlängerung nur in Kenntnis des Integrationsgrades der betroffenen Person gefällt werden kann, ist es sinnvoll, im Vorfeld dieses Entscheides ein sogenanntes Integrationsgespräch durchzuführen, um allfällige Integrationsdefizite abzuklären. Dieser Grundsatz soll im neuen § 7b Abs. 1 IntG festgehalten werden.

Das Integrationsgespräch wird gemäss Gegenvorschlag in § 7b Abs. 1 IntG in Relation zur Bewilligungsverlängerung gesetzt. Somit ist es schlüssig, in § 7b Abs. 2 IntG festzuhalten, dass bei Bedarf im Rahmen des Integrationsgesprächs eine IVB abgeschlossen wird. Die verwendete Formulierung "bei Bedarf" belässt dem Migrationsamt einen Ermessensspielraum: Neben dem Abschluss einer IVB und dem Absehen von jeglichen Massnahmen bleibt ihm die Möglichkeit, eine Integrationsempfehlung abzugeben. Diese Vorgehensweise wird namentlich bei EU-EFTA-Bürgern, bei Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern oder bei Personen, die im Rahmen eines Härtefalles eine Bewilligung erhalten haben, im Vordergrund stehen, da der Abschluss einer IVB hier nicht möglich ist. Dass das Erfüllen beziehungsweise Nichterfüllen der IVB bei ausländerrechtlichen Entscheiden Berücksichtigung findet, geht bereits aus § 5 Abs. 3 des Gesetzesvorschlags hervor und muss hier nicht zusätzlich erwähnt werden.

Im vorgesehenen § 7b Abs. 2 IntG wird im Weiteren der Inhalt des Integrationsgesprächs festgelegt. Dieser soll auf den Einzelfall abgestimmt werden, indem bei Personen, die keine besonderen Herausforderungen in Bezug auf den Integrationsverlauf aufweisen, der Schwerpunkt auf die Beratung gelegt wird. Demgegenüber soll bei Personen mit erhöhtem Integrationsbedarf eine Konzentration auf die Aufklärung über die Voraussetzungen für eine Bewilligungsverlängerung stattfinden. Durch die Verwendung der Formulierung "Beratung oder Aufklärung" ist diese Unterscheidung möglich.

Für die meisten Drittstaatsangehörigen soll die Teilnahme am Gespräch eine Bedingung für die Bewilligungsverlängerung sein. Deshalb wird in § 7b Abs. 3 des Gesetzesvorschlags ausdrücklich statuiert, dass für eingeladene Personen eine Verpflichtung zur Teilnahme am Gespräch besteht. Nehmen die Betroffenen nicht am Gespräch teil, kann dies – unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes – die Nichtverlängerung ihrer Bewilligung zur Folge haben²¹.

Sollte es aufgrund des festgestellten Integrationsbedarfs sinnvoll erscheinen, einen EU-EFTA-Bürger zum Integrationsgespräch einzuladen, so kann dieser aufgrund höher stehenden Rechts nicht zur Gesprächsteilnahme verpflichtet werden. Dasselbe gilt bei Ehepartnern von Schweizerinnen und Schweizern selbst dann, wenn sie Drittstaatsangehörige sind, da ihnen Art. 42 AuG einen rechtlichen Anspruch auf Aufenthalt verleiht und ihr Aufenthaltsrecht nicht an eine Bedingung wie etwa das Erscheinen zum Integrationsgespräch geknüpft werden darf. Um sowohl diesen Umständen als auch dem vorab erwähnten Verhältnismässigkeitsgrundsatz Nachachtung zu verschaffen, ruft der letzte Satz von § 7b Abs. 3 des Gesetzesvorschlags den Vorrang höher stehenden Rechts in Erinnerung.

²¹ Es ist stets zu beachten, dass Entscheide über die Nichtverlängerung der Bewilligung nicht im Widerspruch zu Art. 96 AuG (behördliches Ermessen) und Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) stehen dürfen. Ein solcher Widerspruch läge beispielsweise vor, wenn die Aufenthaltsbewilligung einer Frau ausländischer Nationalität, die im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz eingereist ist, wegen ihrer fehlenden Teilnahme am Integrationsgespräch verweigert würde und es für ihren Ehemann, der sich seit Längerem in der Schweiz aufhält, unzumutbar wäre, die Ehe aufgrund der verweigerten Bewilligung seiner Frau in deren Heimatland zu leben. Zudem dürfte ein Verlust des Aufenthaltsrechts alleine aufgrund fehlender Teilnahme am Integrationsgespräch, d.h. bei ansonsten guter Integration, als unverhältnismässig und damit unzulässig zu qualifizieren sein.

8. Gegenüberstellung Initiative und Gesetzesrevision

Zur Veranschaulichung der Unterschiede zwischen der Initiative und der Gesetzesrevision des Regierungsrates werden beide ausformulierten Gesetzestexte einander in Form einer synoptischen Darstellung gegenübergestellt. Indem die jeweiligen Änderungsvorschläge im Kontext des bestehenden Gesetzestextes fett hervorgehoben werden, wird ersichtlich, dass Gegenvorschlag und Initiative an unterschiedlichen Stellen ansetzen. Im Anschluss an die tabellarische Darstellung werden die qualitativen Unterschiede anhand der Integrationsperspektive und der Zielgruppe verdeutlicht.

Tabelle 1: Synoptische Gegenüberstellung Gegenvorschlag und Initiative

Gegenvorschlag des Regierungsrates	Integrationsinitiative
<p>Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) Vom 18. April 2007 <i>Förderung der Integration</i></p> <p>§ 4 Kanton und Einwohnergemeinden berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Integrationsziele. Sie schaffen günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit, die Teilnahme und Mitverantwortung der Migrantinnen und Migranten am gesellschaftlichen Leben und für die Mitsprache der Migrantinnen und Migranten bei der Umsetzung der Integrationsförderung.</p> <p>² Sie sorgen bei der Umsetzung der Integrationsförderung für die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern und tragen den besonderen Anforderungen der Integration von Familien, Erziehenden, Kindern und Jugendlichen Rechnung.</p> <p>³ Sie fördern insbesondere den Spracherwerb, das berufliche Fortkommen, die Gesundheitsvorsorge sowie Massnahmen, welche das gegenseitige Verständnis zwischen den Einheimischen und der Migrationsbevölkerung verbessern und ein gedeihliches Zusammenleben zum Ziel haben.</p> <p>³ ^{bis} Der Kanton stellt eine bedarfsgerechte Vielfalt an Sprach- und Integrationskursen sicher.</p> <p>⁴ Der Kanton sorgt für die Vermeidung und Bekämpfung von Diskriminierung gegenüber Migrantinnen und Migranten wie auch gegenüber Einheimischen.</p> <p>⁵ Der Kanton stellt die Schulung der kantonalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit der Umsetzung der Fördermassnahmen betraut sind, sicher.</p>	<p>Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) Vom 18. April 2007 <i>Förderung der Integration</i></p> <p>§ 4 Kanton und Einwohnergemeinden berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Integrationsziele. Sie schaffen günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit, die Teilnahme und Mitverantwortung der Migrantinnen und Migranten am gesellschaftlichen Leben und für die Mitsprache der Migrantinnen und Migranten bei der Umsetzung der Integrationsförderung.</p> <p>² Sie sorgen bei der Umsetzung der Integrationsförderung für die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern und tragen den besonderen Anforderungen der Integration von Familien, Erziehenden, Kindern und Jugendlichen Rechnung.</p> <p>³ Sie fördern insbesondere den Spracherwerb, das berufliche Fortkommen, die Gesundheitsvorsorge sowie Massnahmen, welche das gegenseitige Verständnis zwischen den Einheimischen und der Migrationsbevölkerung verbessern und ein gedeihliches Zusammenleben zum Ziel haben</p> <p>⁴ Der Kanton sorgt für die Vermeidung und Bekämpfung von Diskriminierung gegenüber Migrantinnen und Migranten wie auch gegenüber Einheimischen.</p> <p>⁵ Der Kanton stellt die Schulung der kantonalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit der Umsetzung der Fördermassnahmen betraut sind, sicher.</p>

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

⁶ Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber informieren ihre ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über die Angebote zur Integrationsförderung. Sie unterstützen den Besuch von Sprach- und Integrationskursen im Rahmen ihrer Möglichkeiten.

⁷ Nichterwerbstätige, insbesondere Frauen, werden vom Kanton über die Angebote zur Integrationsförderung informiert und beim Spracherwerb unterstützt.

Integrationsvereinbarung

§ 5 Die Erteilung und die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung können zur Erreichung der Integrationsziele mit einer **Integrationsvereinbarung** verbunden werden.

² Die Integrationsvereinbarung enthält:

- a. das konkrete Integrationsziel mit der Verpflichtung zum erfolgreichen Besuch und zum Abschluss eines Sprachkurses oder die Verpflichtung zu einer anderen Integrationsmassnahme; sowie
- b. die Folgen für den Fall, dass die vereinbarten Massnahmen nicht erfüllt werden.

³ Die Einhaltung der Integrationsvereinbarung wird bei der Erteilung, der Verlängerung oder beim Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung berücksichtigt.

⁶ Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber informieren ihre ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über die Angebote zur Integrationsförderung. Sie unterstützen den Besuch von Sprach- und Integrationskursen im Rahmen ihrer Möglichkeiten.

⁷ Nichterwerbstätige, insbesondere Frauen, werden vom Kanton über die Angebote zur Integrationsförderung informiert und beim Spracherwerb unterstützt.

Integrationsvereinbarung

§ 5 Der Kanton schliesst bei der Erteilung und Verlängerung von Kurzaufenthalten und Aufenthaltsbewilligungen mit den Migrantinnen und Migranten eine Integrationsvereinbarung, in welcher sich diese verpflichten, einen oder mehrere Sprach- und Integrationskurs/e zu besuchen. In der Integrationsvereinbarung sind die Kursziele, die Frist zu deren Erreichung sowie die Konsequenzen einer allfälligen Nichteinhaltung festzulegen. Der Kanton stellt ein bedarfsgerechtes Angebot an Sprach- und Integrationskursen sicher.

² Vom Abschluss einer Integrationsvereinbarung kann bei der Erteilung oder Verlängerung von Kurzaufenthaltsbewilligungen und Aufenthaltsbewilligungen abgesehen werden, wenn die vorhandenen Sprachkenntnisse, die Ausbildung und berufliche Stellung sowie die wirtschaftlichen Verhältnisse der Migrantin/des Migranten eine rasche und problemlose Integration als höchstwahrscheinlich erscheinen lassen. Zudem kann vom Abschluss einer Integrationsvereinbarung bei der Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen und Aufenthaltsbewilligungen abgesehen werden, die

- a. im Hinblick auf eine von vorneherein befristete Forschungs- oder Erwerbstätigkeit;
- b. zum Zwecke eines befristeten Studienaufenthaltes oder;
- c. zum Zwecke eines Lehr- oder Forschungsaufenthaltes an der Universität oder einer kantonalen Fachhochschule erteilt werden.

³ Ziel der Integrationsvereinbarung ist insbesondere

- a. die Förderung des Erwerbs der am Wohnort gesprochenen Landessprache;
- b. die Integration in die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen in der Schweiz;
- c. die Erlangung von Kenntnissen über das schweizerische Rechtssystem;

d. die Befolgung der grundlegenden Normen und Regeln, die eine unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes Zusammenleben sind.

Begrüssungsgespräch

§ 7^a

Im Rahmen eines individuellen Begrüssungsgesprächs erhalten zuziehende Migrantinnen und Migranten, die sich persönlich beim Einwohneramt anmelden, die Informationen gemäss § 7 Abs. 1.

Integrationsgespräch

§ 7^b

Im Hinblick auf die Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung können Migrantinnen und Migranten zu einem Integrationsgespräch eingeladen werden.

² Inhalt des Integrationsgesprächs ist die auf den Einzelfall abgestimmte Beratung oder Aufklärung über die Voraussetzungen für eine Bewilligungsverlängerung. Bei Bedarf wird im Rahmen des Integrationsgesprächs eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen.

³ Zum Integrationsgespräch eingeladene Migrantinnen und Migranten sind verpflichtet am Gespräch teilzunehmen. Die Teilnahme ist Bedingung für die Bewilligungsverlängerung. Höher stehendes Recht bleibt vorbehalten.

⁴ Die Erteilung und die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung ist, vorbehaltlich höher stehenden Rechts, mit der Bedingung zu verbinden, dass die in der Integrationsvereinbarung festgelegten Sprach- und Integrationskurse fristgerecht und mit nachgewiesenem Erfolg absolviert werden. Dies gilt auch für Bewilligungsverfahren im Rahmen des Familiennachzuges.

⁵ Die Niederlassungsbewilligung kann bei erfolgreicher Integration, namentlich wenn die betroffene Person über gute **Deutschkenntnisse** verfügt, nach ununterbrochenem Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre erteilt werden. **Voraussetzung ist ausserdem, dass die betroffene Person allfällige Integrationsvereinbarungen erfüllt hat.**

8.1 Integrationsperspektive

Die Gesetzesrevision entspricht einer konsequenten Weiterentwicklung des Willkommenskonzpts, indem sie den bestehenden Anmeldeprozess als Begrüssungsgespräche erweitert und Integrationsgespräche neu einführt. Da das bestehende Angebot an Begrüssungs- und Informationsanlässen unverbindlich ist, stärkt die Gesetzesrevision zudem den Aspekt des Forderns, weil sie die Möglichkeit bietet, Begrüssungs- und Integrationsgespräche für verbindlich zu erklären. Der Ausbau einer gezielten Information ab der ersten Stunde erleichtert eine rasche und problemlose Integration. Gleichzeitig kann der Kanton bei Personen, wo dies nicht klappt, Bezug auf die Erstinformation nehmen und innerhalb eines Integrationsgesprächs begründet mit gezielten Forderungen auftreten. Das Integrationsgespräch dient zudem bei besonders gefährdeten Gruppen als Instrument zur individualisierten Beratung, bei welcher auch Empfehlungen oder Auflagen für die Bewilligungsverlängerung möglich sind.

Die Integrationsinitiative nimmt im Gegensatz zur Gesetzesrevision klar eine defizitorientierte Perspektive ein, indem sie grundsätzlich davon ausgeht, dass der Integrationsprozess von Zugewanderten nur als Ausnahme problemlos verläuft. Entsprechend kann nur in Ausnahmefällen von einer Integrationsvereinbarung abgesehen werden. Eine Annahme der Initiative würde, wie bereits erwähnt, zu einem Perspektivenwechsel in der baselstädtischen Integrationspolitik führen, mit der auch eine Verabschiedung der Willkommenskultur einhergehen würde.

8.2 Zielgruppe

Durch die in der Gesetzesrevision vorgesehenen Begrüssungsgespräche werden alle Personen erreicht, die sich als neue Einwohner in Basel anmelden. Diejenigen Personen, welche sich schriftlich anmelden (ca. ein Viertel), erhalten die Informationen per Post. Alle anderen werden im Rahmen eines persönlichen Begrüssungsgesprächs bei der Anmeldung auf ihre Situation abgestimmt informiert. Während mit der Initiative die Neuzuziehenden erst im Rahmen eines Gesprächs zur Integrationsvereinbarung über ihre Rechte und Pflichten aufgeklärt werden, setzt der Gegenvorschlag bereits zum frühest möglichen Zeitpunkt an und motiviert die Neuzuziehenden, sich zu integrieren.

Die Integrationsgespräche richten sich gezielt an etwa 15 Prozent der Neuzuziehenden. Die Zielgruppe umfasst in erster Linie Drittstaatsangehörige mit Absicht auf einen längeren Verbleib in Basel-Stadt. Wenn sich während des Integrationsgesprächs schwerwiegende Integrationshemmnisse abzeichnen, kann der Kanton geeignete Massnahmen ergreifen, respektive eine Integrationsvereinbarung abschliessen. Da bei Bedarf auch Personen mit Anspruch auf Aufenthalt zu einem freiwilligen Integrationsgespräch eingeladen werden können, kann der Kanton auch EU-/EFTA-Angehörige erreichen, die ungünstige Integrationsvoraussetzungen mitbringen. In diesen Fällen kann das Instrument der Integrationsempfehlung als alternative Massnahme zur Integrationsvereinbarung eingesetzt werden.

Im Gegensatz zur Gesetzesrevision erreicht die Initiative einerseits eine viel kleinere Zielgruppe, weil sie von Anfang an einen grossen Teil der Neuzuziehenden ausschliesst. Andererseits richtet sich die Initiative mit ihrer Forderung nach einem breit angelegten Einsatz von Integrationsvereinbarungen undifferenziert an alle Personen ohne Anspruch auf Aufenthalt. Dadurch erreicht die Initiative aber nicht automatisch diejenigen Personen mit erhöhtem Integrationsbedarf. Wichtige Zielgruppen wie der Familiennachzug aus Drittstaaten zu Schweizern, EU/EFTA-Angehörigen und Personen mit Niederlassungsbewilligung werden von der Initiative nicht berücksichtigt. Doch gerade diese weisen oft einen erhöhten Integrationsförderbedarf auf. Mit den Integrationsgesprächen können hingegen auch diese Personen erreicht werden, und es kann innerhalb des Gesprächs grundsätzlich viel gezielter auf den tatsächlich bestehenden Integrationsbedarf reagiert werden.

9. Finanzielle Auswirkungen

9.1 Finanzielle Auswirkungen der Gesetzesrevision

Das mit der Gesetzesrevision geplante 2-Stufen-Modell von Begrüssungs- und Integrationsgesprächen erfordert für die Umsetzung zusätzliche Stellen im Justiz- und Sicherheitsdepartement. Die Ausweitung der Begrüssungsgespräche bedeutet einen geringen Mehraufwand von maximal 10 Minuten pro neuzuziehende Person. Die dafür nötige Infrastruktur ist beim Einwohneramt bereits vorhanden. Die Einführung der Integrationsgespräche führt zu einem Mehraufwand von etwa 160 Minuten pro eingeladene Person. Auch im Migrationsamt wäre die nötige Infrastruktur für zwei zusätzliche Arbeitsplätze bereits vorhanden.

Wie in Tabelle 2 (S. 30) dargestellt, entspricht der errechnete Zeitaufwand 70 Stellenprozenten im Einwohneramt und 200 Stellenprozenten im Migrationsamt, was zusammen zu zusätzlichen Personalkosten von 319'000 Franken pro Jahr führt. Dazu kommen wiederkehrende Materialkosten von 20'000 Franken pro Jahr, die beim Präsidialdepartement anfallen. Für die Durchführung der Integrationsgespräche ist zudem in schätzungsweise der Hälfte der Gespräche ein Dolmetscher beizuziehen, was Kosten im Rahmen von 45'500 Franken verursacht.

Da das Konzept der Begrüssungs- und Integrationsgespräche nicht nur einer konsequenten Weiterentwicklung des kantonalen Willkommenskonzepts, sondern auch den Vorgaben des Bundes für den Förderbereich "Erstinformation und Integrationsförderbedarf" entspricht, hat der Kanton dieses als Massnahme für das Kantonale Integrationsprogramm (KIP) vorgeschlagen, das vom Bundesamt für Migration (BFM) gutgeheissen wurde. Damit bietet sich dem Kanton die Möglichkeit im Rahmen des KIP für die Periode 2014 - 2017 jährlich 210'000 Franken (insgesamt 840'000 Franken) für die Umsetzung der Begrüssungs- und Integrationsgespräche einzusetzen. Dadurch würden sich die Mehrkosten, die vom Kanton zu tragen sind, nur noch auf 174'500 Franken pro Jahr belaufen. Wenn die Gespräche nicht durchgeführt werden, würden dem Kanton Basel-Stadt folglich insgesamt 840'000 Franken verloren gehen.

9.2 Finanzielle Auswirkungen der Initiative

Die Integrationsinitiative würde eine Überprüfung von jährlich rund 3'400 individuellen Fällen bedeuten. Noch ist unklar, inwieweit die Gesamtsituation der Personen standardisiert überprüft werden könnte. Deshalb muss die Regierung davon ausgehen, dass die Kriterien zur Beurteilung des Integrationsverlaufs innerhalb eines Gesprächs überprüft werden müssen.

Die Bearbeitung der Zielgruppe im Sinne der Initiative würde gemäss Schätzungen des Migrationsamtes einen ähnlichen Zeitaufwand pro Dossier bedeuten wie die Integrationsgespräche. Doch ist die Anzahl Fälle um einiges höher als bei den Integrationsgesprächen. Die benötigten über **9'000 zusätzlichen Arbeitsstunden** erfordern rund 530 Stellenprozente beim Migrationsamt. Damit gehen zusätzliche Personalkosten von jährlich über 636'000 Franken sowie Kosten für neue Arbeitsplätze in der Höhe von 22'000 Franken einher. Dazu kommen Kosten von schätzungsweise 119'000 Franken für den Einsatz von Dolmetschern. Übersetzung braucht es bei Gesprächen, in denen Integrationsvereinbarungen mit Fremdsprachigen abgeschlossen werden, damit diese das Gespräch sowie die für eine Vereinbarung nötige Rechtsmittelbelehrung²² verstehen. Somit ergibt sich für die Bearbeitung der 3'400 Personen, die für eine Integrationsvereinbarung in Frage kommen, einen Mehraufwand von jährlich **777'000 Franken**. Da der Bund im Rahmen des KIP per Definition keine Mittel für den Abschluss von Integrationsvereinbarungen zur Verfügung stellt²³, könnten dafür keine Bundesgelder verwendet werden.

²² Information darüber wie und unter welchen Voraussetzungen eine Entscheidung mit einem Rechtsmittel angefochten werden kann

²³ Rundschreiben des BFM vom 30.4.2013: "Eingabe der Programmvereinbarung inkl. kantonales Integrationsprogramm (KIP)", S. 6.
<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/foerderung2012/20130430-rs-kip-d.pdf>

Demzufolge hätte der Kanton die finanziellen Auswirkungen der Initiative alleine zu tragen. In dieser Rechnung ist ein einmaliger Aufwand von 24'000 Franken für die Schaffung der neu benötigten Arbeitsplätze noch nicht berücksichtigt, welche aktuell nicht im Migrationsamt untergebracht werden könnten.

9.3 Zusammenfassung

Mit der Umsetzung der Gesetzesrevision können in einem ersten Schritt rund **8'700** Neuzuziehende und in einem zweiten Schritt etwa **1'300** Drittstaatsangehörige mit Absicht auf längeren Verbleib erreicht werden. Für die Umsetzung des 2-Stufen-Modells sind rund 4'800 zusätzliche Arbeitsstunden nötig, was zusammen mit den Kosten für den Einsatz von Dolmetschern und zusätzlichem Material zu jährlichen Mehrkosten von etwa 384'500 Franken führt. Da im Rahmen des KIP jährlich 210'000 Franken an Bundesmitteln für die Umsetzung eingesetzt werden können, bleiben für den Kanton noch Mehrkosten in der Höhe von **174'500 Franken** übrig.

Mit der Umsetzung der Initiative werden hingegen nur insgesamt **3'400 Personen** erreicht. Die Bearbeitung der 3'400 Fälle bedeutet jedoch einen Verwaltungsaufwand von etwa 9'350 zusätzlichen Arbeitsstunden, welche jährliche Mehrkosten von etwa 658'000 Franken verursachen. Zusammen mit den Kosten für den Einsatz von Dolmetschern kommt ein Gesamtbetrag von **777'000 Franken** zustande.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Gesetzesrevision bei bedeutend geringerem Aufwand **mehr als doppelt so viele Personen als die Initiative** erreicht und dafür erst noch Bundesgelder eingesetzt werden können. **Die Initiative hingegen verursacht mehr als vier Mal höhere Kosten als die Gesetzesrevision.**

Tabelle 2: Finanzielle Auswirkungen Gegenvorschlag und Initiative

	Gegenvorschlag des PD		Integrationsinitiative	
Anzahl erreichbare Personen	1. Stufe Begrüssungsgespräche	8'700	Individuelle Prüfung von Neuzuziehenden	1'380
	2. Stufe: Integrationsgespräche	1'300	Prüfung bei Bewilligungs- verlängerung	2'020
	Total Personen	8'700	Total Personen	3'400
Zusätzlicher Verwaltungsaufwand in Stunden	1. Stufe 10 Minuten x 6'200 Personen (persönliches Gespräch)	1'033	165 Minuten x 3'400 (individuelle Prüfung)	9'350
	5 Minuten x 2'500 Personen (Versand bei schriftlicher Anmeldung)	208		
	2. Stufe 165 Minuten x 1'300 (Integrationsgespräch)	3'575		
	Total Stunden	4'816	Total Stunden	9'350
Jährlicher Personalaufwand in Stellenprozent (100% Stelle pro 1'750 Arbeitsstunden)	1. Stufe $\frac{1'033h + 208h}{1'750 \times 100}$	71	$\frac{9'350h}{1'750 \times 100}$	534
	2. Stufe $\frac{3'575h}{1'750 \times 100}$	204		
	Total Stellenprozent	275%	Total Stellenprozent	534%
Jährlicher Personalaufwand in CHF	1. Stufe: 70% Pensum	79'000	530% Pensum	636'000
	2. Stufe: 200% Pensum	240'000		
	Total CHF	319'000	Total CHF	636'000
Jährliche Kosten für zusätzliche Arbeitsplätze in CHF	Drei Arbeitsplätze sind integrierbar in den bestehenden Räumlichkeiten	0	Sechs Arbeitsplätze sind nicht integrierbar in bestehende Räumlichkeiten	22'000
Kosten für Dolmetscher in CHF	1'300 / 2 x 70	45'500	3'400 / 2 x 70	119'000
Materialkosten		20'000		0
Bundesbeiträge in CHF	Programmziele erfüllt	210'000	Programmziele nicht erfüllt	0
Total Mehraufwand in CHF	319'000 + 0 + 45'500 + 20'000 – 210'000	174'500	636'000 + 22'000 + 119'000 + 0 - 0	777'000

10. Regulierungsfolgenabschätzung

Da die vorgeschlagenen Anpassungen einer Weiterentwicklung der Willkommenskultur entsprechen haben sie - ganz im Gegensatz zur Initiative - weder eine Belastung von Unternehmen noch eine Verschlechterung der Standortattraktivität des Kantons Basel-Stadt zur Folge. Aus diesem Grund kann auf eine Regulierungsfolgenabschätzung gemäss § 2a des Standortförderungsgesetzes vom 29. Juni 2006 (SG 910.200) verzichtet werden.

11. Inkrafttreten

Der Regierungsrat befürwortet eine möglichst rasche Einführung der Gesetzesvorlage, damit das geplante 2-Stufen-Model schnell umgesetzt und die entsprechenden Bundesgelder dafür eingesetzt werden können. Die Anwendung des neuen Rechts ab 2014 wäre möglich vorausgesetzt, dass der Gesetzesänderungsbeschluss des Grossen Rates noch im Jahre 2013 und spätestens bis 31. März 2014 mit dem ungenutzten Ablauf der Referendumsfrist in Rechtskraft erwächst. Dies bedingt, dass die Volksinitiative vor oder unmittelbar nach dem Grossratsbeschluss zurückgezogen und gegen den Gesetzesbeschluss kein Referendum erhoben wird. Sollte die Initiative nicht zurückgezogen oder das Referendum ergriffen werden, so wird es erst Ende 2014 zu einer Volksabstimmung kommen. Wird die Gesetzesvorlage dann vom Stimmvolk angenommen, kann mit der Umsetzung des Konzepts erst im Jahre 2015 begonnen werden.

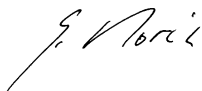
12. Antrag

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat folgende Anträge:

1. Dem nachstehenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zur kantonalen Initiative "Für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten (Integrationsinitiative)" und einem Gegenvorschlag wird zugestimmt.
2. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die Initiative "Für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten" zu verwerfen und die Änderung des Integrationsgesetzes im Sinne des Gegenvorschlags anzunehmen.
3. Der Anzug David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend individuelle Begrüssungsgespräche und fallweise Folgebegleitung für ausländische Zugewanderte wird abgeschrieben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident
Beilagen

- Entwurf Grossratsbeschluss
- Synoptische Gegenüberstellung: Geltendes Recht - Gegenvorschlag
- Vortest Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Grossratsbeschluss zur kantonalen Volksinitiative "Für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten (Integrationsinitiative)"

vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

I. Gegenvorschlag

Im Sinne eines Gegenvorschlages zu der mit 3'419 gültigen Unterschriften zustande gekommenen und mit Beschluss des Grossen Rates vom 10. April 2013 für rechtlich zulässig erklärten formulierten kantonalen Volksinitiative "Für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten (Integrationsinitiative)" mit dem folgenden Wortlaut:

«Die unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991, das folgende formulierte Initiativbegehren:

§ 5 des Gesetzes über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) vom 18. April 2007 ist wie folgt zu ändern:

Integrationsvereinbarung

1. Der Kanton schliesst bei der Erteilung und Verlängerung von Kurzaufenthalten und Aufenthaltsbewilligungen mit den Migrantinnen und Migranten eine Integrationsvereinbarung, in welcher sich diese verpflichten, einen oder mehrere Sprach- und Integrationskurs/e zu besuchen. In der Integrationsvereinbarung sind die Kursziele, die Frist zu deren Erreichung sowie die Konsequenzen einer allfälligen Nichteinhaltung festzulegen. Der Kanton stellt ein bedarfsgerechtes Angebot an Sprach- und Integrationskursen sicher.
2. Vom Abschluss einer Integrationsvereinbarung kann bei der Erteilung oder Verlängerung von Kurzaufenthaltsbewilligungen und Aufenthaltsbewilligungen abgesehen werden, wenn die vorhandenen Sprachkenntnisse, die Ausbildung und berufliche Stellung sowie die wirtschaftlichen Verhältnisse der Migrantin/des Migranten eine rasche und problemlose Integration als höchstwahrscheinlich erscheinen lassen. Zudem kann vom Abschluss einer Integrationsvereinbarung bei der Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen und Aufenthaltsbewilligungen abgesehen werden, die
 - a. im Hinblick auf eine von vorneherein befristete Forschungs- oder Erwerbstätigkeit;
 - b. zum Zwecke eines befristeten Studienaufenthaltes oder;
 - c. zum Zwecke eines Lehr- oder Forschungsaufenthaltes an der Universität oder einer kantonalen Fachhochschule erteilt werden.
3. Ziel der Integrationsvereinbarung ist insbesondere
 - a. die Förderung des Erwerbs der am Wohnort gesprochenen Landessprache;
 - b. die Integration in die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen in der Schweiz;
 - c. die Erlangung von Kenntnissen über das schweizerische Rechtssystem;
 - d. die Befolgung der grundlegenden Normen und Regeln, die eine unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes Zusammenleben sind.
4. Die Erteilung und die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung ist, vorbehaltlich höher stehenden Rechts, mit der Bedingung zu verbinden, dass die in der Integrationsvereinbarung festgelegten Sprach- und Integrationskurse fristgerecht und mit nachgewiesenem Erfolg absolviert werden. Dies gilt auch für Bewilligungsverfahren im Rahmen des Familiennachzuges.
5. Die Niederlassungsbewilligung kann bei erfolgreicher Integration, namentlich wenn die betroffene Person über gute Deutschkenntnisse verfügt, nach ununterbrochenem Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre erteilt werden. Voraussetzung ist ausserdem, dass die betroffene Person allfällige Integrationsvereinbarungen erfüllt hat.»

wird beschlossen:

Das Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) vom 18. April 2007 wird wie folgt geändert:

In § 4 wird folgender neuer Abs. 3bis eingefügt:

^{3bis} Der Kanton stellt eine bedarfsgerechte Vielfalt an Sprach- und Integrationskursen sicher.

§ 5 samt Titel erhalten folgende neue Fassung:

§ 5. Integrationsvereinbarung

¹ Die Erteilung und die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung können zur Erreichung der Integrationsziele mit einer Integrationsvereinbarung verbunden werden.

² Die Integrationsvereinbarung enthält:

- a. das konkrete Integrationsziel mit der Verpflichtung zum erfolgreichen Besuch und zum Abschluss eines Sprachkurses oder die Verpflichtung zu einer anderen Integrationsmassnahme; sowie
- b. die Folgen für den Fall, dass die vereinbarten Massnahmen nicht erfüllt werden.

³ Die Einhaltung der Integrationsvereinbarung wird bei der Erteilung, der Verlängerung oder beim Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung berücksichtigt.

Es werden folgende neue §§ 7a und 7b eingefügt:

§ 7a. Begrüssungsgespräch

¹ Im Rahmen eines individuellen Begrüssungsgesprächs erhalten zuziehende Migrantinnen und Migranten, die sich persönlich beim Einwohneramt anmelden, die Informationen gemäss § 7 Abs. 1.

§ 7b. Integrationsgespräch

¹ Im Hinblick auf die Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung können Migrantinnen und Migranten zu einem Integrationsgespräch eingeladen werden.

² Inhalt des Integrationsgesprächs ist die auf den Einzelfall abgestimmte Beratung oder Aufklärung über die Voraussetzungen für eine Bewilligungsverlängerung. Bei Bedarf wird im Rahmen des Integrationsgesprächs eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen.

³ Zum Integrationsgespräch eingeladene Migrantinnen und Migranten sind verpflichtet am Gespräch teilzunehmen. Die Teilnahme ist Bedingung für die Bewilligungsverlängerung. Höher stehendes Recht bleibt vorbehalten.

II.

Die kantonale Volksinitiative "Für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten" und der vorstehend formulierte Gegenvorschlag sind der Gesamtheit der Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen.

Für den Fall, dass sowohl die Volksinitiative als auch der Gegenvorschlag angenommen werden, haben die Stimmberechtigten zu entscheiden, welche der beiden Vorlagen sie vorziehen.

Der Grosse Rat empfiehlt den Stimmberechtigten, die kantonale Volksinitiative "Für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten" zu verwerfen und die im Sinne eines Gegenvorschlages vorgeschlagene Änderung des Gesetzes über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) anzunehmen.

Bei Annahme der Volksinitiative wird die entsprechende Gesetzesänderung sofort wirksam. Bei Annahme des Gegenvorschlages wird die entsprechende Gesetzesänderung ebenfalls sofort wirksam.

Wenn das Initiativbegehren zurückgezogen wird, ist die Änderung des Gesetzes über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) nochmals zu publizieren. Sie unterliegt dann dem fakultativen Referendum. Sie wird nach Eintritt der Rechtskraft sofort wirksam.

III.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.

Anhang 1: Synoptische Gegenüberstellung der Bestimmungen gemäss geltendem Recht und gemäss Gesetzesvorschlag des Regierungsrats

Geltendes Recht

Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) Vom 18. April 2007

Förderung der Integration

§ 4 Kanton und Einwohnergemeinden berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Integrationsziele. Sie schaffen günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit, die Teilnahme und Mitverantwortung der Migrantinnen und Migranten am gesellschaftlichen Leben und für die Mitsprache der Migrantinnen und Migranten bei der Umsetzung der Integrationsförderung.

² Sie sorgen bei der Umsetzung der Integrationsförderung für die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern und tragen den besonderen Anforderungen der Integration von Familien, Erziehenden, Kindern und Jugendlichen Rechnung.

³ Sie fördern insbesondere den Spracherwerb, das berufliche Fortkommen, die Gesundheitsvorsorge sowie Massnahmen, welche das gegenseitige Verständnis zwischen den Einheimischen und der Migrationsbevölkerung verbessern und ein gedeihliches Zusammenleben zum Ziel haben.

⁴ Der Kanton sorgt für die Vermeidung und Bekämpfung von Diskriminierung gegenüber Migrantinnen und Migranten wie auch gegenüber Einheimischen.

⁵ Der Kanton stellt die Schulung der kantonalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit der Umsetzung der Fördermassnahmen betraut sind, sicher.

⁶ Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber informieren ihre ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über die Angebote zur Integrationsförderung. Sie unterstützen den Besuch von Sprach- und Integrationskursen im Rahmen ihrer Möglichkeiten.

⁷ Nichterwerbstätige, insbesondere Frauen, werden vom Kanton über die Angebote zur Integrationsförderung informiert und beim Spracherwerb unterstützt.

~~Sprach- und Integrationskurse~~

~~**§ 5** Der Kanton stellt eine bedarfsgerechte Vielfalt an Sprach- und Integrationskursen sicher.~~

Gegenvorschlag des Regierungsrates

Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) Vom 18. April 2007

Förderung der Integration

§ 4 Kanton und Einwohnergemeinden berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Integrationsziele. Sie schaffen günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit, die Teilnahme und Mitverantwortung der Migrantinnen und Migranten am gesellschaftlichen Leben und für die Mitsprache der Migrantinnen und Migranten bei der Umsetzung der Integrationsförderung.

² Sie sorgen bei der Umsetzung der Integrationsförderung für die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern und tragen den besonderen Anforderungen der Integration von Familien, Erziehenden, Kindern und Jugendlichen Rechnung.

³ Sie fördern insbesondere den Spracherwerb, das berufliche Fortkommen, die Gesundheitsvorsorge sowie Massnahmen, welche das gegenseitige Verständnis zwischen den Einheimischen und der Migrationsbevölkerung verbessern und ein gedeihliches Zusammenleben zum Ziel haben

^{3 bis} **Der Kanton stellt eine bedarfsgerechte Vielfalt an Sprach- und Integrationskursen sicher.**

⁴ Der Kanton sorgt für die Vermeidung und Bekämpfung von Diskriminierung gegenüber Migrantinnen und Migranten wie auch gegenüber Einheimischen.

⁵ Der Kanton stellt die Schulung der kantonalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit der Umsetzung der Fördermassnahmen betraut sind, sicher.

⁶ Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber informieren ihre ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über die Angebote zur Integrationsförderung. Sie unterstützen den Besuch von Sprach- und Integrationskursen im Rahmen ihrer Möglichkeiten.

⁷ Nichterwerbstätige, insbesondere Frauen, werden vom Kanton über die Angebote zur Integrationsförderung informiert und beim Spracherwerb unterstützt.

§ 5 Integrationsvereinbarung

¹ Die Erteilung und die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung **können** zur Erreichung der Integrationsziele mit einer **Integrationsvereinbarung** verbunden werden.

² Die Erteilung und die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung kann zur Erreichung der Integrationsziele mit der Auflage verbunden werden, dass ein Sprach- oder Integrationskurs mit ernsthaftem Engagement absolviert wird. Dies gilt auch für Bewilligungsverfahren im Rahmen des Familiennachzuges. Die Einzelheiten zum Kursbesuch werden in einer Integrationsvereinbarung festgehalten.

³ Die Niederlassungsbewilligung kann bei erfolgreicher Integration, namentlich wenn die betroffene Person über gute Kenntnisse einer Landessprache verfügt, nach ununterbrochenem Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre erteilt werden.

Wirksamkeit

§ 12. Dieses Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum.
Nach Eintritt der Rechtskraft bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt der Wirksamkeit.¹

² Die Integrationsvereinbarung enthält:
a. das konkrete Integrationsziel mit der Verpflichtung zum erfolgreichen Besuch und zum Abschluss eines Sprachkurses oder die Verpflichtung zu einer anderen Integrationsmassnahme; sowie
b. die Folgen für den Fall, dass die vereinbarten Massnahmen nicht erfüllt werden.

³ Die Einhaltung der Integrationsvereinbarung wird bei der Erteilung, der Verlängerung oder beim Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung berücksichtigt.

§ 7a Begrüssungsgespräch

Im Rahmen eines individuellen Begrüssungsgesprächs erhalten zuziehende Migrantinnen und Migranten, die sich persönlich beim Einwohneramt anmelden, die Informationen gemäss Art. 7 Abs. 1.

§ 7b Integrationsgespräch

Im Hinblick auf die Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung können Migrantinnen und Migranten zu einem Integrationsgespräch eingeladen werden.

² Inhalt des Integrationsgesprächs ist die auf den Einzelfall abgestimmte Beratung oder Aufklärung über die Voraussetzungen für eine Bewilligungsverlängerung. Bei Bedarf wird im Rahmen des Integrationsgesprächs eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen.

³ Zum Integrationsgespräch eingeladene Migrantinnen und Migranten sind verpflichtet am Gespräch teilzunehmen. Die Teilnahme ist Bedingung für die Bewilligungsverlängerung. Höher stehendes Recht bleibt vorbehalten.

Wirksamkeit

§ 12. Dieses Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum.
Nach Eintritt der Rechtskraft wird es per sofort wirksam.

Anhang 2:



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Teil A:

Klärung der Betroffenheit („Vortest“)

Titel des Geschäfts: *Ratschlag und Bericht betreffend Kantonale Volksinitiative „Für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten (Integrationsinitiative)“ und Gegenvorschlag für eine Teilrevision des Gesetzes über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) betreffend Begrüssungs- und Integrationsgespräche sowie Bericht zum Anzug David Wäest-Rudin und Konsorten betreffend individuelle Begrüssungsgespräche und fallweise Folgebegleitung für ausländische Zugewanderte*

P-Nr.: P122122/P150054/P120514

Erlassform: ☒ Gesetz ☐ Verordnung

Federführendes Departement: ☒ PD ☐ BVD ☐ ED ☐ FD ☐ GD ☐ JSD ☐ WSU

Ist folgende Frage mit „Ja“ zu beantworten, liegt eine Betroffenheit der Wirtschaft vor, d.h. die Regulierungsfolgenabschätzung (Teil B) ist durchzuführen.

1. Können Unternehmen vom Vorhaben direkt oder indirekt negativ betroffen sein? (direkt: z.B. in Form von Kosten, Berichtspflichten, Auflagen; indirekt: z.B. Verschlechterung der Standortattraktivität)

Ja ☐ Nein ☒

Der Vortest zur Betroffenheit ist obligatorischer Bestandteil des Berichtes an den Regierungsrat bzw. des Ratschlages an den Grossen Rat. Liegt keine Betroffenheit der Wirtschaft vor, ist dies in einem separaten Abschnitt („Regulierungsfolgenabschätzung“) im Bericht bzw. Ratschlag kurz zu begründen. Ist eine Betroffenheit festgestellt worden, ist Teil B des Fragenkatalogs auszufüllen.

Empfehlung:

Der Regierungsrat empfiehlt, den Fragebogen bereits bei der Ausarbeitung des Erlasses bzw. dessen Revision zu berücksichtigen und nach dessen Finalisierung auszufüllen.