

# BastA!

Basels starke Alternative  
Rebgasse 1, Postfach  
4005 Basel  
Tel./Fax 061 / 691 16 31  
E-mail: sekretariat@basta-bs.ch  
Website: www.basta-bs.ch

Basel, 15. November 2004

Polizei und Militärdepartement  
des Kantons BS  
„Vernehmlassung  
Integrationsgesetz“  
Postfach  
4001 Basel

## **Stellungnahme zum Entwurf „Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung“ vom 28.7.2004**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Entwurf des Gesetzes „Über die Integration der Migrationsbevölkerung“ vom 28.7.2004 Stellung nehmen zu dürfen. Wir bitten Sie, folgende Bemerkungen bei der Überarbeitung der vorliegenden Vorlage zu berücksichtigen.

### **Allgemeine Vorbemerkungen**

1. Ein grosser Teil des erläuternden Begleitberichts befasst sich mit dem Begriff „Integration“. Verschiedene Definitionen werden diskutiert. Dabei wird ausschliesslich auf bestehende Behördenäusserungen des Bundes und der Kantone Bezug genommen. Dieser Ansatz ist unserer Ansicht nach unbefriedigend, denn „Integration“ ist ein reales Geschehen, das sich nicht in eine Legaldefinition kleiden lässt.<sup>1</sup> Um mit dem Begriff Integration operieren zu können, ist es sowohl auf wissenschaftlicher als auch auf konkreter Massnahmen- und Durchführungsebene notwendig, gesellschaftliche Teilbereiche näher zu definieren. In der Literatur finden sich vor allem zwei Begriffe, die dem Rechnung tragen: Systemintegration auf der einen Seite und soziale Integration auf der anderen, wobei erstere als Chancengleichheit und gleichberechtigter Zugang von MigrantInnen zum

---

<sup>1</sup> Sandro Cattacin und Bülent Kaya, „Die Politik der Integration von Migrantinnen und Migranten im föderalistischen System der Schweiz“ in: Lale Akgün, Dietrich Tränhardt (Hrsg.) Integrationspolitik in föderalistischen Systemen. Münster 2001.

„Staussystem“ des jeweiligen Ziellandes verstanden wird (berufliche Stellung, Bildung, rechtliche Stellung, Einkommen, Wohnen). Demgegenüber bezieht sich die soziale Integration auf die zwischenmenschliche Ebene. August Gächter hat vor einiger Zeit ein prägnanteres Begriffspaar in die Diskussion eingebracht: „Integration in die Gesellschaft“ (=Systemintegration), ausgedrückt durch Chancengleichheit und Gleichberechtigung; und „Integration in die Gemeinschaft“ (=soziale Integration), gekennzeichnet durch gegenseitige Anerkennung.<sup>2</sup> Integration ist also ein vielschichtiger Prozess, der an keine zeitlichen Grenzen gebunden, sowohl von innerpsychischen Vorgängen als auch von sozialen und politischen Rahmenbedingungen bestimmt ist. Zudem ist davon auszugehen, dass „Integration“ von jeder Person unterschiedlich erlebt, erfahren und praktiziert wird.

Aus diesen Gründen scheint es uns willkürlich und sachwidrig, Definitionen gesetzlich festzulegen, die schliesslich primär dafür herangezogen werden können, um Personen als nicht integrierbar zu bezeichnen und aus diesem Grund mit Sanktionen – z.B. Nichterteilung oder Entzug einer Aufenthaltsbewilligung, Kürzung von Sozialleistungen etc. – zu belegen.

Gesamtgesellschaftliche Integration ist ein Ziel, das es anzustreben gilt. Keine Gruppe in unserem Kanton soll von der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen werden. Wir sind somit dezidiert der Auffassung, dass es Aufgabe des Staates ist, dafür zu sorgen, dass auf allen Ebenen Integrationsprozesse gefördert und Integrationshemmnisse ausgeräumt werden. Wir befürworten deshalb den Erlass eines „Integrationsförderungsgesetzes.“

**2.** Wir lehnen jegliche Bestimmung ab, welche die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen von Integrationsleistungen abhängig macht. Auch sogenannte Integrationsvereinbarungen lehnen wir ab. Integration und Zwang schliessen sich aus. Hinzu kommt, dass das vorliegende Gesetz unter dem Vorbehalt der mit der EU abgeschlossenen Freizügigkeitsabkommen steht. Auf Personen, welche dem Freizügigkeitsabkommen unterstellt sind, aber auch auf ausländische Ehepartner und Ehepartnerinnen dürfen solche Sonderpflichten nicht angewendet werden. Übrig bleiben die Teile der Migrationsbevölkerung, die bereits durch die Zulassungsbeschränkungen gegenüber den aussereuropäischen Ländern (Asien, Afrika, Südamerika) benachteiligt sind, somit vorwiegend sozial schlechter gestellte Personen und Familien. Die vorgesehenen „ZwangsinTEGRATIONSmassnahmen“ richten sich an eine zahlenmässig sehr kleine Gruppe von Migrantinnen und Migranten. Wir erachten solche Sondergesetze als ausgrenzend, willkürlich und diskriminierend.

**3.** Personen von Dienststellen, die mit der Umsetzung der Integrationsförderung betraut werden, müssen für ihre Aufgabe besonders geschult werden. Seit Jahren wird von Fachkreisen gefordert, dass behördliche Integrationshelferinnen und -helfer für ihre Aufgabe gut vorbereitet werden sollten. Die Erfahrung zeigt, dass es an migrationspolitischem Fachwissen mangelt, und dass Vorurteile die tägliche Arbeit oft erheblich mitprägen. Wir fordern, dass für die Integrationsförderung ausreichend geschulte Fachpersonen eingesetzt werden.

**4.** Mit der Umsetzung eines Integrationsförderungsgesetzes ist eine sachlich kompetente Behörde zu beauftragen, deren Aufgabe eine inhaltliche Kohärenz zu den Zielen aufweist. Integration wird vor allem in den Bereichen Bildung und

---

<sup>2</sup> August Gächter. – „Integrationsformen und Integrationsprozesse bei Zuwanderung“ in: Rainer Bauböck u.a., „Immigration und Ethnizität“; Bericht an den FWF; Wien: IHS1991 S.81-105

Wirtschaft gefördert. Sie gehört integral zu einer zeitgemässen Stadtentwicklung. Wir sind deshalb der Auffassung, dass entweder das WSD und/oder das ED für die Integrationsförderung zuständig erklärt werden müssen, diese Aufgabe nicht dem PMD übertragen werden soll.

## Zu den einzelnen Bestimmungen

### Titel

Ändern in: Integrationsförderungsgesetz

Vgl. Vorbemerkung Ziff. 1 oben

### § 1 Begriffe

Dieses Gesetz versteht unter Integration die Herstellung von Chancengleichheit für die Migrationsbevölkerung. (Rest streichen, inkl. Abs. 2).

Sämtliche Personen, die in den Kanton Basel-Stadt migriert sind, gehören zur Migrationsbevölkerung. Dazu gehören auch Personen ohne geregelten Aufenthalt und Asylsuchende. Dies ergibt sich aus der Bundesverfassung, wonach sämtlichen Einwohnerinnen und Einwohnern Grundrechte zustehen – unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Das Recht, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, das Recht auf Bildung, das Recht auf Privatleben etc. steht allen Menschen zu. Integration ist ein menschliches Grundbedürfnis. Ein Gesetz, das bestimmte Personengruppen vom Integrationsprozess ausschliesst, ist deshalb widersinnig.

Völlig unsinnig ist die in Abs. 2 vorgesehene weitere Einschränkung des Geltungsbereichs des Gesetzes. Danach soll das Gesetz nur für diejenigen gelten, die „der Integrationsförderung bedürfen“. Welche Kriterien definieren, ob jemand der Integrationsförderung bedarf oder nicht? Der Behörde wird hier ein enorm weiter Ermessensspielraum eingeräumt, in einem Bereich, der gesellschaftspolitisch noch nicht abschliessend diskutiert wurde. Willkür und Diskriminierung sind vorprogrammiert. Abs. 2 ist deshalb ersatzlos zu streichen. Wir sind der Auffassung, dass ein Integrationsförderungsgesetz sich an alle Personen richtet, die von entsprechenden Integrationsangeboten Gebrauch machen wollen.

### § 2 Ziele

**§ 2 Abs. 1:** Keine Bemerkungen

**§ 2 Abs. 2:** Die Integration soll der anwesenden Migrationsbevölkerung ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Leben der Gesellschaft teilzuhaben. („längerfristig und rechtmässige“ streichen; In der Aufzählung „politisch“ einfügen)

Die Schweiz ist auf Einwanderung angewiesen, dies ist heute unbestritten. Die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe ist deshalb von Beginn an allen Teilen der zugewanderten Bevölkerung zur Verfügung zu stellen und im Sinne einer kantonalen Investition in das „human capital“ der Stadt Basel zu unterstützen.

Die Realität zeigt zudem, dass die individuellen Lebensplanungen oftmals mit der anschliessenden Aufenthaltsdauer nicht kohärent sind. Menschen, die anfangs mit

einem kurzen Aufenthalt von ein, zwei Jahren gerechnet hatten, verbringen schliesslich ihr gesamtes aktives Leben in der Schweiz und umgekehrt. *Es wäre aber gerade bei den in der Schweiz verbliebenen Bevölkerungsteilen wünschenswert gewesen, dass sie sich von Anfang an besser hätten integrieren können.* Auch macht es wenig Sinn, Asylsuchende erst mit einer definitiven Aufnahme an Integrationskursen etc. teilhaben zu lassen. Es ist heute erwiesen, dass die ersten Monate und Jahre für eine erfolgreiche Integration die wertvollsten sind. Daraus geht hervor, dass allen zugewanderten Personen von Anfang an und unbesehen ihres Aufenthaltstatutes die Integration erleichtert werden soll, zum Wohle sowohl der gesamten Bevölkerung als auch des Wirtschaftsstandorts Basel. Der Begriff *längerfristig* ist hier nicht nur unscharf, sondern auch realitätsfern und deshalb zu streichen (siehe § 3 Abs.1).

Studien zu Personen ohne rechtmässigen Aufenthalt aus Genf, aber auch aus Basel, haben gezeigt, dass die Gründe für einen solchen rechtlichen Status äusserst vielschichtig und oftmals temporärer Natur sind.<sup>3</sup> Es macht deshalb keinen Sinn, den Begriff *rechtmässig* in den Gesetzestext aufzunehmen. Er ist zu streichen.

Nebst wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Integration erachten wir die Teilnahme an den *politischen* Entscheidungsprozessen als zentrale Integrationsmassnahme. Ohne das Ziel, die Teilhabe am politischen Leben der Gesellschaft zu ermöglichen, ist das vorliegende Gesetz unglaubwürdig. Auch diese soll nicht an den Aufenthaltstatus gekoppelt werden. Politische Mitbestimmung gehört zu den Menschenrechten.

### § 3 Grundsätze

**§ 3 Abs. 1:** Die Integrationsförderung setzt mit dem Zuzug ein.

**§ 3 Abs. 2:** ersatzlos streichen

**§ 3 Abs. 3:** Förderungsmassnahmen bezwecken, dass ...

**§ 3 Abs. 4:** Bei der Integrationsförderung arbeiten die Behörden des Kantons.....

Vgl. Vorbemerkung Ziff. 1 oben

### § 4 Förderung der Integration

**§ 4 Abs. 1** keine Bemerkungen

**§ 4 Abs. 2:** Sie gewährleisten bei der Umsetzung der Integrationsförderung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern.

Entsprechend dem Verfassungsauftrag von Art. 8 Abs. 3 BV soll die Gleichstellung nicht nur begünstigt, sondern *gewährleistet* werden.

**§ 4 Abs. 3:** keine Bemerkungen

<sup>3</sup> Zum Beispiel wurde portugiesischen Arbeitnehmern im Kanton Genf, die zuerst mit geregelter Aufenthaltstitel in der Stadt arbeiteten, dieses im Laufe der Jahre nach einer Gesetzesrevision aberkannt, heute aber wieder zugestanden. (siehe „Illegal in der Schweiz: Eine Übersicht zum Wissensstand“ Denise Efnay-Mäder, Sandro Cattacin. FSM, Diskussionspapier 12/2002)

**§ 4 Abs. 4: Sie fördern insbesondere den Spracherwerb am Arbeitsplatz und in der Schule, das berufliche Fortkommen sowie das persönliche Fortkommen Nichterwerbstätiger, die Gesundheitsvorsorge ...**

Integration findet in erster Linie am Arbeitsplatz und in der Schule statt. Der Spracherwerb sollte deshalb direkt am Arbeitsplatz und in der Schule gefördert werden. Mit der Einbettung in den Alltag wird sowohl die Motivation als auch der Erfolg gefördert. Für den Schulbereich wurde in der Stadt Basel wichtige Pionierarbeit geleistet (vgl. Gesamtsprachenkonzept der Arbeitsgruppe Integrationspädagogik). Das Integrationsförderungsgesetz muss deshalb auch dafür sorgen, dass laufende Integrationsprojekte gesichert und weiterentwickelt werden können.

Zudem ist auch der private Bereich der Haus- und Familienarbeit schwerpunktmässig zu berücksichtigen. Da gerade die mehrheitlich von Frauen geleistete Arbeit in der Erziehung, Pflege und Freiwilligenarbeit ein wesentlicher Aspekt der sozialen und ökonomischen Integration bildet, ist sie auch als Förderbereich explizit aufzuzählen.

**§ 4 Abs. 5: Fremdsprachige Einwohnerinnen und Einwohner haben Anspruch auf Sprach- und Integrationskurse.**

Wir lehnen die vorgeschlagene Bestimmung, wonach die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen vom Besuch von Sprachkursen abhängig gemacht werden kann, aus verschiedenen Gründen entschieden ab. Vgl. Vorbemerkung Ziff. 2 oben.

Erstens wird mit einer *Verknüpfung von Sprach- und Integrationskursen mit der Aufenthaltsbewilligung* ein Zweiklassensystem geschaffen. Beispielweise sind von einem Spracherwerbszwang EU/EFTA-Angehörige durch die Personenfreizügigkeit; ausländische EhepartnerInnen durch den freien Familiennachzug und die Ehefreiheit; aber auch die romanischsprachigen SchweizerInnen, welche selbstverständlich eine Niederlassungsfreiheit besitzen, ausgenommen, und indirekt natürlich die hochqualifizierten Arbeitskräfte (beispielsweise aus USA und Kanada), die - wie sich bereits bei der Vorstellung des Gesetzesentwurfes durch die Regierungen gezeigt hat - nicht wirklich mitgemeint sind und zudem auf firmeninterne Kurse zurückgreifen können. Übrig bleiben die Teile der Migrationsbevölkerung, die bereits durch die Zulassungsbeschränkungen gegenüber den aussereuropäischen Ländern benachteiligt sind.

Zweitens ist der *verpflichtende Besuch von Deutsch- und Integrationskursen* aus pädagogischer Sicht als kontraproduktiv einzustufen und abzulehnen. Die Verpflichtung zum Besuch von Deutschkursen und darüber hinaus zur Ablegung von Prüfungen verursacht einen hohen psychischen Druck, der sich negativ auf den Lernerfolg auswirkt. Dieser Druck wird noch dadurch verstärkt, dass im Falle einer Nichtteilnahme und eines Nichtlernerfolges Sanktionen angekündigt werden, die eine Bedrohung der Existenzgrundlage der betroffenen Menschen bedeuten.

Drittens wird bei der *praktischen Umsetzung* einerseits die Rechtmässigkeit und andererseits die Praktikabilität selbst angezweifelt. Einem Vertragsabschluss gehen Verhandlungen beider VertragspartnerInnen über Inhalt und Ausformung des Vertrages voraus. Ein Vertrag kann nur zwischen gleichberechtigten PartnerInnen abgeschlossen werden. Beide VertragspartnerInnen gehen Verpflichtungen ein. Im

andiskutierten Modell eines „Vertrages“ ist kein Aushandlungsprozess zwischen gleichwertigen PartnerInnen vorgesehen; ein Partner (der Staat) bestimmt, das Gegenüber (Individuum) kann nicht auf die Vertragsinhalte Einfluss nehmen. Als besonders störend empfinden wir den für die Praxis wichtigen, in der Realität aber kaum abschliessend zu definierenden Ermessensspielraum einzelner Beamter und Beamtinnen gegenüber den MigrantInnen. Durch unklare Kompetenzen werden Tür und Tor für willkürliche Entscheide geöffnet.

Unbestritten ist hingegen, dass ein Anspruch auf Sprach- und Integrationskurse eine sehr wirksame Integrationsmassnahme darstellt. Der Kanton Basel-Stadt hat ein entsprechendes Kursangebot sicherzustellen. Langjährige Erfahrungen im Bereich von Sprachkursen zeigen (z.B. ECAP), dass die Lernbereitschaft unter den MigrantInnen ausgesprochen hoch ist. Es liegt in ihrem Interesse, die Sprache des Ziellandes zu erlernen.

**§ 4 Abs. 6:** Keine Bemerkungen

**§ 4 Abs. 6a (neu):** Der Kanton fördert die Erteilung von Sprach- und Integrationskurse am Arbeitsplatz. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sind verpflichtet, die erforderliche freie Zeit für die Beteiligung an Kursen zur Verfügung zu stellen. Für Personen, die keiner Erwerbsarbeit nachgehen, stellt der Kanton geeignete Sprach- und Integrationskursangebote zur Verfügung.

Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Staat und Private müssen am gleichen Strick ziehen. Während die Integration in der Schule von den Schulbehörden sichergestellt ist, erfordert die Integration am Arbeitsplatz ein entsprechendes Engagement der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Für Personen, die keiner Erwerbsarbeit nachgehen (dürfen) – Frauen, Pensionierte, Kinder, Flüchtlinge – hat der Kanton geeignete Angebote bereitzustellen.

**§ 4 Abs. 7:** keine Bemerkungen

**§ 4 Abs. 8 (neu):** Der Kanton stellt die Schulung der Personen, die mit der Umsetzung der Fördermassnahmen betraut sind, sicher.

Vgl. Vorbemerkung Ziff. 4 oben

**§§ 5 – 10:** Keine Bemerkungen

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen der Koordination BastA!

Martin Flückiger, Sekretär BastA!