



Präsidiatdepartement des Kantons Basel-Stadt

Kantons- und Stadtentwicklung

Migration bringt Vielfalt – Vielfalt schafft Stärke

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



1. Einleitung.....	3
1.1 Leitideen seit 1999	3
2. Neuerungen.....	4
2.1 Grundlagen und Rahmenbedingungen.....	4
2.2 Zentrale Herausforderungen	7
2.2.1 Zuwanderungsentwicklung	7
2.2.2 Demografische Entwicklung	9
2.2.3 Bildungsstand und berufliche Stellung.....	10
3. Weiterentwicklung der Integrationspolitik.....	11
3.1 Grundsatz Diskriminierungsschutz im Leitbild	12
3.2 Zuständigkeiten und Zusammenarbeit	13
3.3 Handlungsfelder und Ziele.....	15
3.4 Zielgruppen	16
4. Umsetzung	18
5. Zusammenfassung	20
Grundlagen.....	22

1. Einleitung

Zu den wichtigsten Herausforderungen für Basel-Stadt gehört es, einen attraktiven Lebensraum für alle Einwohnerinnen und Einwohner unabhängig von Herkunft, Bildungsstand oder Religionszugehörigkeit zu schaffen. Individualität und Vielfalt sind Triebfedern des Fortschritts, von denen nicht nur die Unternehmen, sondern auch die Stadt als kulturelles und soziales Gefüge profitieren. Aktiv gestaltete Vielfalt ist ein starker Motor für die nachhaltige Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft.

Das regierungsrätliche Leitbild zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt von 1999 hat nichts von seiner Aktualität verloren. Aus diesem Grund hält der Kanton daran fest und bekennt sich damit weiterhin zu einer leistungs- und aufstiegsorientierten Integrationspolitik, die das Potenzial der Migrationsbevölkerung in den Vordergrund stellt.

Trotzdem sind die vorliegenden Ergänzungen notwendig. Gesetzliche Neuerungen, die bilateralen Verträge sowie die wirtschaftliche und demografische Entwicklung haben das Gesicht der Zuwanderung in den letzten zwölf Jahren verändert. Dieses Papier beleuchtet die neuen integrationspolitischen Herausforderungen. Es wird als Arbeitsinstrument dienen und kann bei Bedarf aktualisiert werden.

1.1 Leitideen seit 1999

Rebekka Ehret hat im Leitbild von 1999 Integration als gesamtgesellschaftlichen, dynamischen Prozess beschrieben, "für den alle Beteiligten (Migrantinnen und Migranten, Schweizerinnen und Schweizer) in gegenseitigem Nehmen und Geben mitverantwortlich sind. Eine nachhaltige Integrationspolitik sollte die positive Einbindung aller Gesellschaftsmitglieder anstreben, auch jener, die erst noch kommen werden, unabhängig davon, ob sie einen Schweizer Pass haben oder nicht. Damit diese positive Einbindung garantiert ist, verfolgt die Integrationspolitik die Förderung des unbehinderten und gleichberechtigten Zugangs zum Ausbildungs-, Arbeits- und Wohnungsmarkt und die Förderung der Partizipationschancen in Gesellschaft und Politik. Niemand soll dabei ausgegrenzt werden. Eine ganzheitliche Integrationspolitik zeichnet sich dadurch aus, dass Investitionen in Integrationsmassnahmen für die dauerhaft niedergelassene ausländische Bevölkerung nicht auf Kosten der schweizerischen Bevölkerung in vergleichbarer sozialer Position gehen. Die folgenden Leitideen weisen deshalb in eine Richtung, die den Blick für strukturelle Barrieren freimachen möchte, welche zu sozialer Ungleichheit führen, ungeachtet der nationalen Zugehörigkeit und im eigenen, d.h. gesamtgesellschaftlichen Interesse. Das bedeutet längerfristig den Abschied von der zu Beginn dominierenden ethno-nationalen Orientierung. Das neue Ziel beinhaltet sowohl Chancengleichheit für alle als auch Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten. Die offensiven Integrationsmassnahmen sind gekoppelt mit der Erwartung an die Migrantinnen und Migranten, sich aktiv für eine erfolgreiche Integration einzusetzen" (Ehret 1999, 2).

Die Integrationspolitik von Basel-Stadt wird seit 1999 von folgenden **drei Leitideen** bestimmt (Ehret 1999, 3):

1. Das Fundament, auf dem die zukünftige Integrationspolitik aufbaut, wird von dem vorhandenen **Potential**, also den Errungenschaften, Erfahrungen, Fähigkeiten und Kompetenzen der Beteiligten, gebildet.
2. Integration wird als **gesamtgesellschaftliches und gesamtstädtisches Anliegen** verstanden, d.h. die Gesamtheit aller Gesellschaftsmitglieder rückt ins Blickfeld der Beobachtungen und Bemühungen.
3. Die erwünschte Tiefe und Verbindlichkeit erlangt eine Integrationspolitik nur dann, wenn ein **bewusster und sorgsamer Umgang mit Differenz** garantiert ist. Weder sollen soziale oder strukturell bedingte Probleme oberflächlich durch Hervorhebung von kultureller und ethnischer Zugehörigkeit erklärt und angegangen ("Kulturalisierung" und "Ethnisierung") noch dürfen geschlechter-spezifische Aspekte ignoriert oder neutralisiert werden.

2. Neuerungen

2.1 Grundlagen und Rahmenbedingungen

Seit Erscheinen des Basler Integrationsleitbilds im Jahr 1999 haben sich die Rahmenbedingungen für die Integrationspolitik auf nationaler und kantonaler Ebene verändert. Verschiedene Aktions- und Massnahmenpläne, neue Gesetze und Abkommen sowie Studien und Berichte jüngerer Datums haben zahlreiche neue Grundlagen geschaffen.

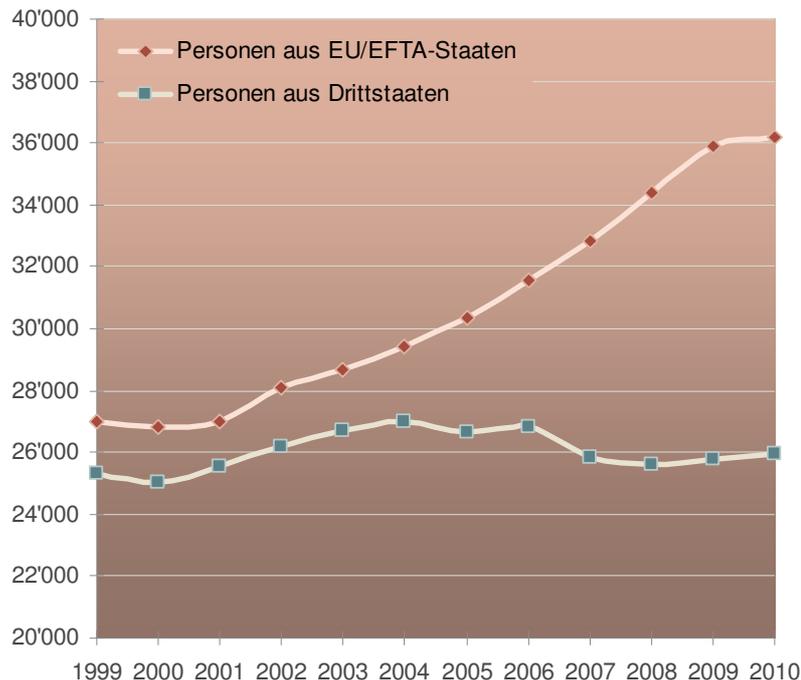
Auf Bundesebene gibt es eine Reihe neuer Rechtsgrundlagen, die sich direkt auf die Migrations- und Integrationspolitik auswirken. Besonderen Einfluss auf die Zuwanderung hat das Personenfreizügigkeitsabkommen (**FZA**). Dieses gilt für die EU-15/EFTA-Staaten¹ sowie Malta und Zypern seit 2002 (volle Freizügigkeit seit Juni 2007) und seit 2004 auch für die EU-8-Staaten² (volle Freizügigkeit seit Mai 2011). Für selbstständig Erwerbende aus Bulgarien und Rumänien (EU-2) gilt die Personenfreizügigkeit seit Juni 2009³.

Diese Abkommen haben dazu geführt, dass der Anteil von Staatsangehörigen aus EU/EFTA-Staaten seit 1999 deutlich zugenommen hat (siehe Abb. 1). Heute stammen rund 60% aller Zugezogenen in Basel-Stadt aus einem EU- oder EFTA-Staat. 1999 lag der Anteil noch bei rund 50%.

¹ Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Island, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien

² Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Slowakei, Estland, Litauen und Lettland

³ für unselbstständig Arbeitnehmende gibt es bis 2016 noch Zulassungsbeschränkungen

Abbildung 1: Anzahl Staatsangehörige aus EU/EFTA und Drittstaaten in BS

In den vergangenen zehn Jahren ist die Anzahl Personen aus EU/EFTA-Staaten um etwa 10'000 auf rund 36'000 gestiegen.

Die Anzahl Drittstaatsangehöriger dagegen blieb bei rund 26'000 in etwa gleich.

(Quelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt)

Der Anteil von Drittstaatsangehörigen hat im gleichen Zeitraum kaum zugenommen (Abb.1). Das hängt damit zusammen, dass mit dem 2008 neu in Kraft getretenen Ausländergesetz (**AuG**) an der Begrenzung der Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten festgehalten wurde und die Bestimmungen im Bereich des Familiennachzugs verschärft wurden.

Das AuG setzt neben verschärfter Missbrauchsbekämpfung auch auf Integrationsförderung. Die integrationsrelevanten Bestimmungen aus dem AuG und dem revidierten Asylgesetz (**AsylG**) finden in der revidierten Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (**VIntA**) zusammen. Das unterstreicht die Wichtigkeit der Integrationsförderung; konkret stehen in der VIntA Sprachförderung und Massnahmen in den Bereichen Berufsbildung und Arbeit im Vordergrund.

In Basel-Stadt steht seit der neuen, im Juli 2006 in Kraft gesetzten Kantonsverfassung (**KV**) die direkte und indirekte Integrationsarbeit auf verbesserten gesetzlichen Grundlagen⁴. Chancengleichheit, Förderung kultureller Vielfalt, Integration und Gleichberechtigung gehören heute zu den Leitlinien staatlichen Handelns. Damit stellt sich der Kanton den Vorteilen und Herausforderungen zunehmender Diversität und benennt konkret Themen wie Integrationsförderung in Kindergarten und Schule, kulturelle Vermittlung, kantonale Anerkennung anderer Kirchen und Religionsgemeinschaften oder politische Partizipation auf Gemeindeebene. Das kantonale Integrationsgesetz (**IntG**) und die Integrationsverordnung (**IntV**) Basel-Stadt, beide seit Januar 2008 in Kraft, verleihen der Kantonsverfassung und den Bundesgesetzen weiteren Nachdruck.

⁴ z.B. Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot § 8; Chancengleichheit und Vielfalt §15 Abs. 3; Schulen, Kindergärten, Tagesbetreuungseinrichtungen und Heime § 18 Abs. 3; Religionsartikel §133 und 134; Ermächtigung der Einwohnergemeinden, das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten auf Ausländer/innen auszudehnen § 40 Abs.2

In Übereinstimmung mit den integrationsrelevanten Kernanliegen in den Gesetzen hat das **Schwerpunkteprogramm** des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zur Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern die Sprache und die Bildung als zentrale Bereiche definiert. Dieses Schwerpunkteprogramm des Bundes wiederum beeinflusste die Entwicklung des kantonalen **Programmkonzeptes** für die Spezifische Integrationsförderung, auf dessen Basis sich unter anderem entscheidet, welche Projekte externer Trägerschaften (Projektförderung) von Bund und Kanton finanzielle Unterstützung erhalten. Auch das **Konzept zur integrativen Sprachförderung** ist in diesem Zusammenhang unter Federführung des Erziehungsdepartements entwickelt worden.

Noch vor dem Schwerpunkteprogramm des Bundes wurde in Basel das Handlungskonzept des Leitbildes von 1999 mit einem **Aktionsplan** aktualisiert. Dieser formulierte Ziele für den Zeitraum 2004 bis 2007; federführend war hier das Interdepartementale Netzwerk Integration (INI). Eine Besonderheit in Basel-Stadt ist, dass auch der regierungsrätliche **Legislaturplan** integrationsrelevante Schwerpunkte setzt. Die Willkommenskultur und die Chancengleichheit von Migrantinnen und Migranten sind für die Jahre 2009 bis 2013 als konkrete Legislaturziele formuliert.

Sowohl Bund als auch Kanton haben mit wissenschaftlichen Untersuchungen die Leitideen, Aktionspläne und Gesetze auf ihre Zielerreichung hin überprüft. In Basel-Stadt wurden seit Erscheinen des Integrationsleitbildes unter Federführung des Statistischen Amtes drei **Integrationsberichte** verfasst; 2010 erschien eine umfassende Studie, die der Kanton zusammen mit den Stiftungen GGG und CMS beim Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (**SFM**) in Auftrag gegeben hatte. Auf Bundesebene sind der Bericht der Tripartiten Agglomerationskonferenz (**TAK**) und der **Bericht Schiesser** wegweisend für die Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. 2011 veröffentlichte das Statistische Amt Basel-Stadt zudem die erste Bevölkerungsprognose (BePr) mit einem eigens für den Kanton erarbeiteten Modell.

Tabelle 1 zeigt den zeitlichen Ablauf der integrationspolitisch relevanten Neuerungen seit 2002 auf Bundes- und Kantonebene.

Tabelle 1: Übersicht über neue Grundlagen und Rahmenbedingungen seit 2002

Jahr	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gesetze / Abkommen	FZA EU-15/ EFTA		FZA EU-8			AsylG	AuG, VintA	FZA EU-2		
					KV		IntG, IntV			
Pläne / Programme						Schwer- punkte- programm				
			Aktions- plan INI				Programm- konzept + Konzept integrat. Sprachförderung	Legislatur- plan 09-13		
Studien / Berichte								TAK-Bericht	Bericht Schiesser	
	Integrations- bericht (IB)	IB					IB		SFM- Studie	BePr

Bund
 Kanton

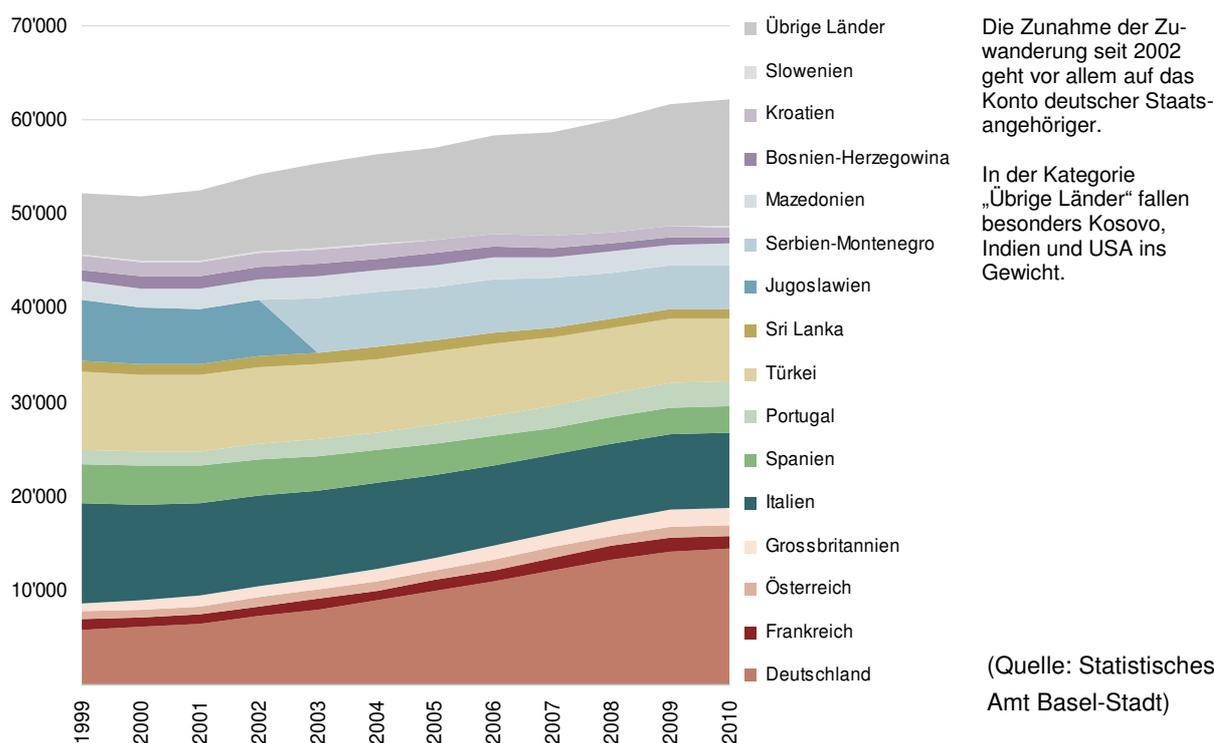
2.2 Zentrale Herausforderungen

Die oben erwähnten Untersuchungen und Berichte zeigen auf, welchen Aufgaben sich der Kanton aufgrund der neuen Rahmenbedingungen zu stellen hat. Sowohl die demografische Entwicklung und die zunehmend heterogene Zusammensetzung der Bevölkerung als auch die gesetzlichen Bestimmungen und nationalen Ziele haben Einfluss auf die kantonale Integrationspolitik. Es wird deutlich, dass die Forderungen des Leitbilds von 1999 nach wie vor aktuell sind, dass die Herausforderungen jedoch komplexer geworden sind. Drei Punkte sind dabei hervorzuheben: die Zunahme und gleichzeitige Diversifizierung der Zuwanderung, die Veränderungen in der Altersstruktur sowie der Bildungsstand und die berufliche Stellung Zugezogener.

2.2.1 Zuwanderungsentwicklung

Der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung von Basel-Stadt ist seit 1999 von 27.5% auf rund 33%⁵ gestiegen. Heute leben Menschen aus über 158 Nationen im Kanton. Die Anteile der Nationalitäten haben sich zum Teil markant verschoben. So kommen von der Bevölkerung ohne Schweizer Pass über 14'000 Personen aus Deutschland, rund doppelt so viele wie 1999 (Abb. 2).

Abbildung 2: Ausländische Wohnbevölkerung nach Nationalität seit 1999 in BS

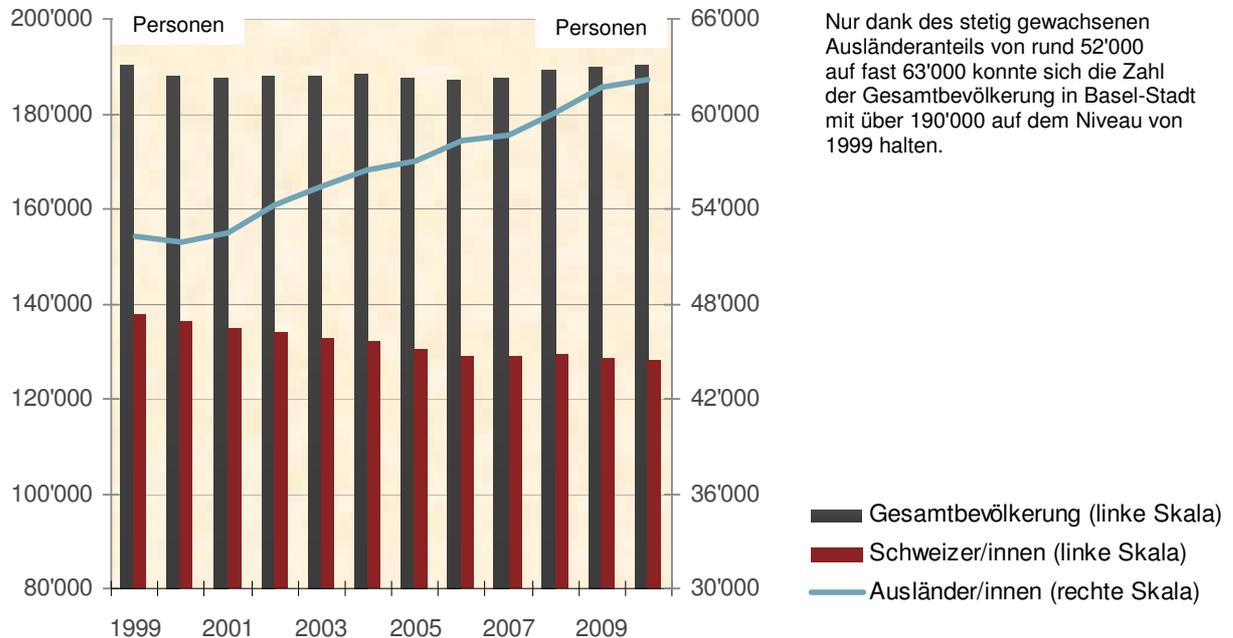


Die Gesamtzahl Einwohner/innen im Kanton Basel-Stadt konnte sich nur dank Zuwanderung halten und hat im 2010 gegenüber 1999 sogar leicht zugenommen (Abb. 3). Die Anzahl Schweizer/innen ist mit Ausnahme des Jahres 2008 stetig gesunken.

⁵ Stand September 2011

Seit Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens 2002 ist der Ausländeranteil in Basel-Stadt deutlich gewachsen (+ 4.5%).

Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung in BS 1999-2010



(Quelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt)

Gemäss der Bevölkerungsprognose des Statistischen Amtes Basel-Stadt (2011) wird die Wohnbevölkerung in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren aufgrund von Zuwanderung weiter zunehmen⁶. Der Ausländeranteil wird entsprechend ansteigen.

Herausforderungen → Diversität und Partizipation

Der steigende Ausländeranteil bringt mehr kulturelle und religiöse Vielfalt mit sich. Die zunehmende Diversität der städtischen Bevölkerung hat Herausforderungen für das Zusammenleben und den sozialen Zusammenhalt, aber auch für die Erbringung von Dienstleistungen zur Folge. Es braucht Sensibilität und Toleranz gegenüber den unterschiedlichen Lebensmodellen und Flexibilität gegenüber den sich verändernden Bedürfnissen. Mit dem zunehmenden Ausländeranteil wächst auch die Zahl jener Menschen, die von politischer Partizipation ausgeschlossen sind. Bestehende Mitwirkungsrechte wie §55 der Kantonsverfassung⁷ müssen folglich ausgebaut und stärker ins öffentliche Bewusstsein gerückt werden, um die Legitimation des politischen Systems zu festigen. Die Einbürgerung als derzeit einziger Zugang zur vollwertigen, tatsächlichen Möglichkeit der politischen Partizipation muss neu diskutiert und allenfalls neu gestaltet werden.

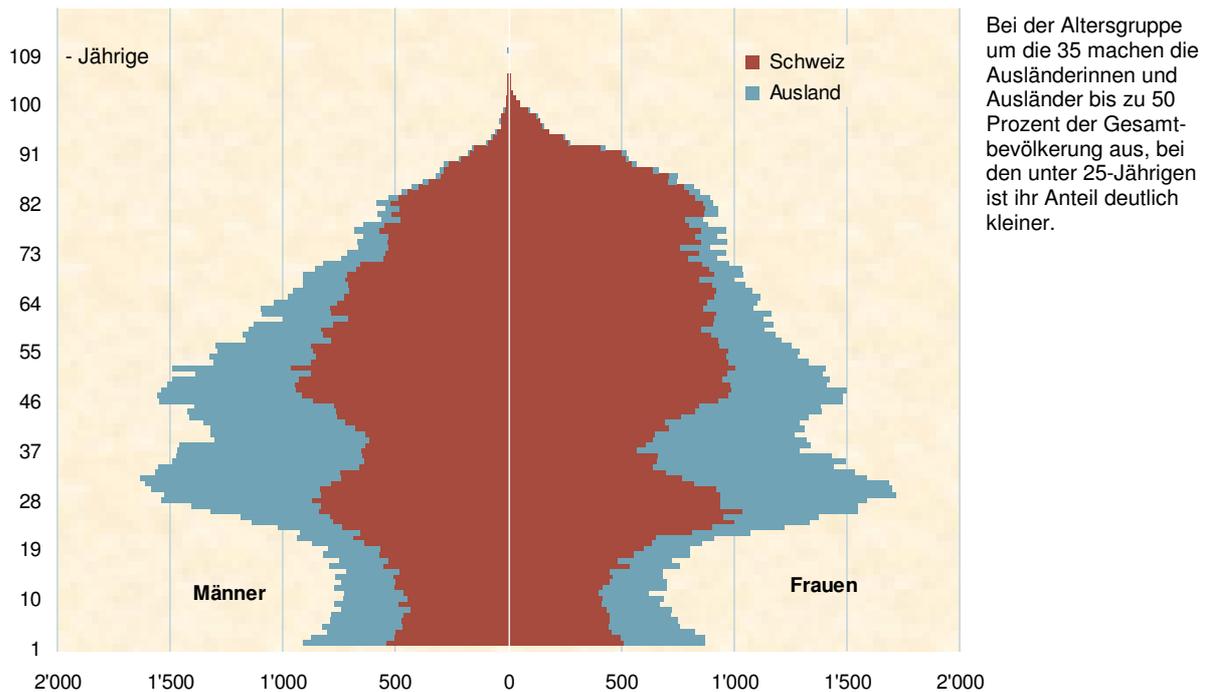
⁶ bei mittlerem und hohem Szenario

⁷ gemäss §55 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt muss der Staat die Quartierbevölkerung in seine Meinungs- und Willensbildung einbeziehen, sofern ihre Belange besonders betroffen sind.

2.2.2 Demografische Entwicklung

Die ausländische Bevölkerung ist im Vergleich zur Schweizer Bevölkerung insgesamt jünger (Abb. 4). Sie ist grösstenteils im erwerbsfähigen Alter. Allerdings hat der Anteil an über 65-Jährigen in der ausländischen Bevölkerung deutlich zugenommen: Betrag der Altersquotient (Verhältnis der über 65-Jährigen im Vergleich zu den 20- bis 64-Jährigen) im Jahr 1997 noch 6%, stieg er bis 2010 auf über 9%.

Abbildung 4: Gesamtbevölkerung nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter in BS 2010



(Quelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt)

In der SFM-Studie sagen Wichmann und D'Amato (2010) voraus, dass die Migrationsbevölkerung im erwerbsfähigen Alter abnehmen und im Gegenzug die Anzahl älterer Migranten und Kinder mit Migrationshintergrund zunehmen wird. Das hängt damit zusammen, dass viele Zugewanderte auch nach ihrer Pensionierung in der Schweiz bleiben und aufgrund der Bevölkerungszusammensetzung immer mehr Kinder einen Migrationshintergrund haben werden.

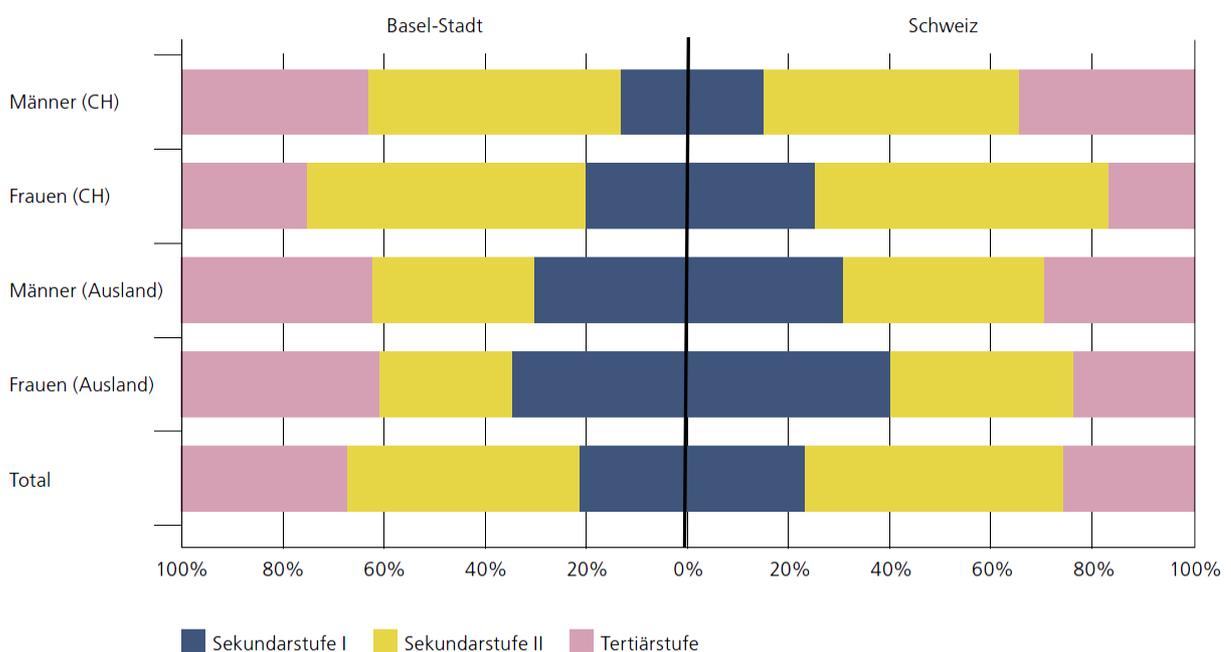
Herausforderungen → Alters-, Familienpolitik und Frühförderung

Die Alters- und Familienpolitik muss der Bevölkerungsentwicklung Rechnung tragen. Die Dienstleistungen von Alters- und Pflegeeinrichtungen müssen auf den wachsenden Bedarf und die zunehmende Diversität älterer Menschen vorbereitet sein. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie muss verbessert werden, damit die Geburtenrate nicht weiter abnimmt. Durch die steigende Zahl von Kindern der zweiten und dritten Generation steigen auch die Anforderungen an die Frühförderung. Handlungsbedarf besteht dort, wo die Gefahr der Vererbung sozialer Nachteile (z.B. aufgrund niedriger Bildung, ungenügender Deutschkenntnisse und mangelhafter oder fehlender Integration in den Arbeitsmarkt) besteht.

2.2.3 Bildungsstand und berufliche Stellung

Personen, die im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens oder der kontingentierten Erwerbsarbeit eingewandert sind, haben einen durchschnittlich höheren Bildungsabschluss als Schweizerinnen und Schweizer. Gleichzeitig ist der Anteil der Zugewanderten ohne weiterführende Ausbildung deutlich höher als bei der schweizerischen Vergleichsgruppe. Bezüglich der Ausbildung lassen sich somit zwei polarisierende Tendenzen feststellen: Sowohl der Anteil Hochqualifizierter (Tertiärstufe) als auch der Anteil Personen, die keine nachobligatorische Schule besucht haben (Sekundarstufe I), ist in der ausländischen Bevölkerung gleich hoch oder höher als bei den Schweizerinnen und Schweizern (Abb. 5).

Abbildung 5: Bildungsstand der Wohnbevölkerung BS und CH 2009



(Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE in: ED Bildungsbericht 2010/11)

Auch in der beruflichen Stellung lassen sich zwei Tendenzen feststellen: Ausländerinnen und Ausländer der "alten" Zuwanderung - d.h. Menschen mit weniger hohem Bildungsgrad, die vor allem bis zur Jahrtausendwende einreisten - sind wesentlich häufiger im zweiten Sektor und seltener im dritten Sektor beschäftigt als Schweizerinnen und Schweizer. Sie sind seltener Staatsangestellte (knapp 9%) im Vergleich zu Schweizerinnen und Schweizern (16%) und in Kaderfunktionen unterrepräsentiert. Hingegen machen die Ausländerinnen und Ausländer der "neuen" Zuwanderung, welche im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens oder der Kontingente für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten in den letzten zehn Jahren eingereist sind, einen Grossteil der Angestellten in Kaderfunktionen aus.

Wenig qualifizierte Migrantinnen und Migranten sind häufiger arbeitslos und beziehen häufiger Sozialhilfe als die schweizerischen Vergleichsgruppen. Unter den Personen mit höherer Ausbildung sind keine Unterschiede nach Nationalität auszumachen.

Laut der Prognose von Wichmann und D'Amato (2010) wird in Basel-Stadt der Zuwachs an Personen aus Drittstaaten aufgrund der Möglichkeit des Familiennachzugs konstant bleiben, während die Zuwanderung aus EU/EFTA-Staaten nach 2014 eher abnehmen wird, weil auch in diesen Herkunftsländern die in Basel gefragten Qualifikationen fehlen und der Wettbewerb um Talente innerhalb der EU zunehmen wird.

Herausforderungen → Bildung und Arbeitsmarkt

Investitionen in die Bereiche Bildung und Arbeitsmarkt werden immer wichtiger, damit in Anbetracht des bevorstehenden Fachkräftemangels das gesamte Qualifikationspotenzial der Migrationsbevölkerung genutzt werden kann. Bildung, Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen und arbeitsmarktliche Massnahmen sind zentral, um den chancengleichen Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Gleichzeitig müssen die Investitionen in den Bildungsbereich auch den Schweizer/innen zu Gute kommen, damit diese gegenüber den hochqualifizierten Arbeitskräften aus dem Ausland international konkurrenzfähig bleiben.

3. Weiterentwicklung der Integrationspolitik

Die Leitideen und Grundsätze des Leitbildes von 1999 finden sich weitgehend in den neuen Grundlagen von Bund und Kanton wieder. Dies verdeutlicht die Gegenüberstellung in Tabelle 2. Aus diesem Grund hält der Kanton Basel-Stadt am bestehenden Leitbild fest.

Tabelle 2: Leitideen und Grundsätze verschiedener Grundlagendokumente

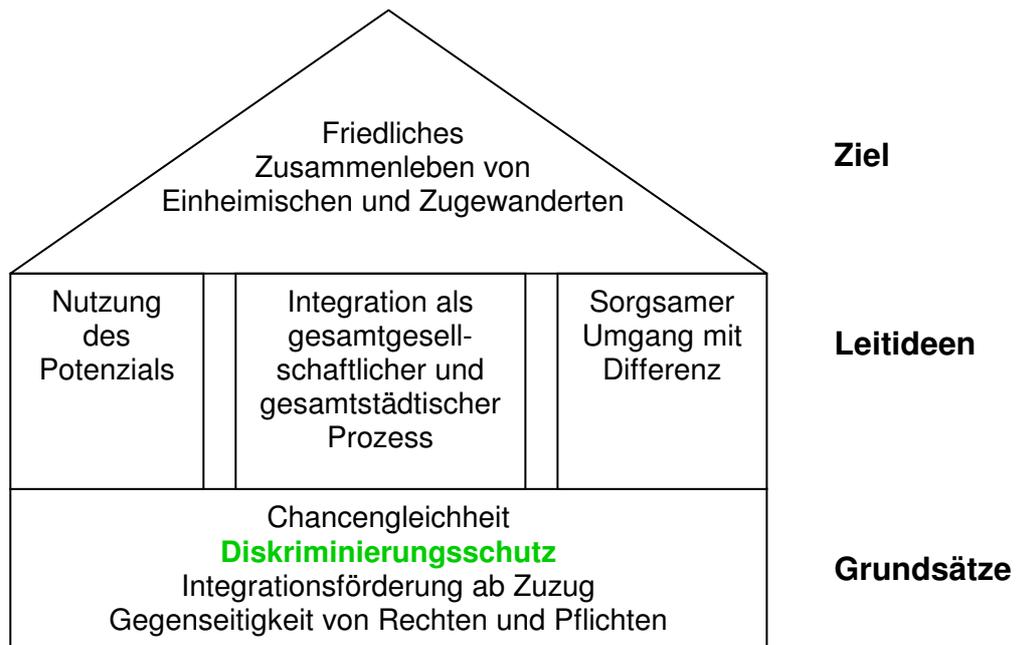
Leitideen und Grundsätze	Leitbild 1999	In neuen Gesetzen	TAK/Schiesser	Legislaturplan
Nutzung des Potenzials	✓		✓	
Integration als gesamtgesellschaftliches Anliegen	✓	✓	✓	✓
Bewusster Umgang mit Differenz (Diversität)	✓		✓	
Chancengleichheit	✓	✓	✓	✓
Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten (= Fördern und Fordern)	✓	✓	✓	
Integration ab Zuzug	✓	✓	✓	
Diskriminierung vermeiden und bekämpfen		✓	✓	✓

Die einzige Forderung, die im Leitbild von 1999 nicht explizit benannt wird, ist der **Diskriminierungsschutz**.

3.1 Grundsatz Diskriminierungsschutz im Leitbild

Das Integrationsleitbild von 1999 beschreibt alle wichtigen Voraussetzungen für eine nachhaltige, ausgeglichene und zukunftsgerichtete Integrationspolitik. In diesem Sinne hat es nichts von seiner Aktualität verloren. Die einzige Forderung, die nicht explizit benannt wurde, sondern im ganzen Leitbild unausgesprochen mitgemeint war, ist der Diskriminierungsschutz. Die Auseinandersetzungen zu diesem Thema, die in Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Schweizerischen Integrationspolitik auf Bundesebene geführt wurden (v.a. TAK-Bericht und Bericht Schiesser), haben aber gezeigt, dass eine explizite Forderung nach Diskriminierungsschutz nötig ist, damit tatsächlich entsprechende Massnahmen entwickelt werden. Das Integrationsprinzip Fördern und Fordern⁸ kann nur Früchte tragen, wenn Diskriminierung (z.B. bei Stellenbewerbungen) aktiv bekämpft wird. Die Erfahrungen in Basel-Stadt bestätigen diesen Befund. Aus diesem Grund wird der Diskriminierungsschutz als Ergänzung ins Leitbild von 1999 aufgenommen (Abb. 6).

Abbildung 6: Das ergänzte Integrationsleitbild BS



(Quelle: eigene Darstellung D&I)

⁸ Das Integrationsprinzip Fördern und Fordern ist im Leitbild von 1999 verankert: "Dies bedeutet auf der einen Seite, dass alle Beteiligten in ihrer Leistungsbereitschaft gefordert sind, und auf der anderen Seite, dass diejenigen Schranken aufgehoben werden, welche die gleichberechtigte Partizipation erschweren oder gar verbauen" (Ehret 1999, 5).

3.2 Zuständigkeiten und Zusammenarbeit

Der TAK-Bericht wie auch der Bericht Schiesser betonen, dass die Zuständigkeiten für die Integrationsförderung klar verankert werden sollten. Diesbezüglich ist Basel-Stadt mit seinen bestehenden Verwaltungsstrukturen gut aufgestellt. Verantwortlich für die Integrationsförderung als Querschnittsthema sind die **Regelstrukturen** der verschiedenen Departemente und Dienststellen der Verwaltung. Koordinierend wirkt «Integration Basel», die Fachstelle **Diversität und Integration (D&I)** als Teil der Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung im Präsidialdepartement (Abb. 7). Sie unterstützt die anderen Departemente bei der Erfüllung ihres Integrationsauftrages und ist für die **Spezifische Integrationsförderung** zuständig. Darunter fallen zielgruppenspezifische Massnahmen, welche sich an Personen richten, die nur schwer oder gar nicht über die Angebote der Regelstrukturen erreicht werden (z.B. fremdsprachige, erwerbslose Mütter), aber auch weitere Dienstleistungen wie die Begrüssung Neuzugezogener, Erstinformation, Beratung, Sprach- und Projektförderung. Diese Zuständigkeiten sind im Leitbild von 1999 bereits enthalten und seit 2008 sowohl im kantonalen Integrationsgesetz als auch in der Integrationsverordnung festgeschrieben. Die neue Einbettung von «Integration Basel» in die breit gefächerte Thematik der Kantons- und Stadtentwicklung ermöglicht eine optimale Vernetzung zur Nutzung von Synergien (Abb. 7).

Abbildung 7: Neue Einbettung von «Integration Basel» in die Verwaltungsstruktur



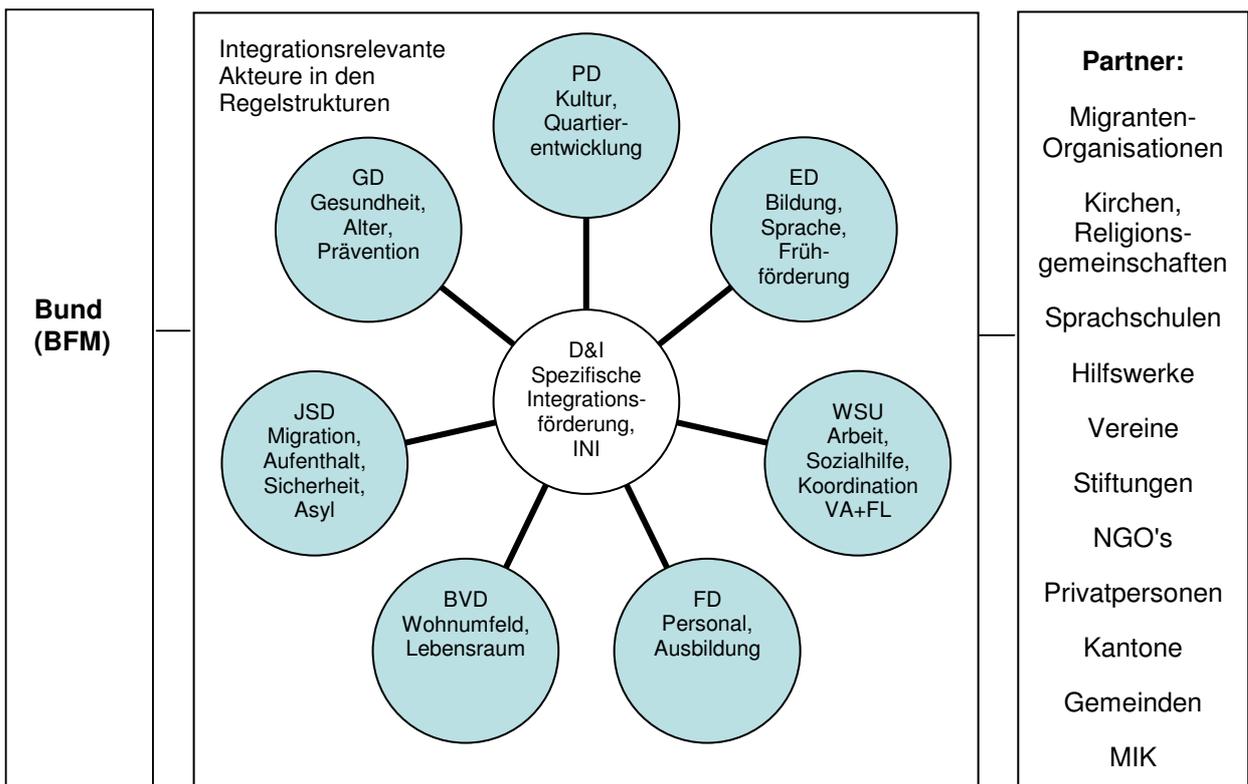
(Quelle: eigene Darstellung Kantons- und Stadtentwicklung)

Als Ansprechstelle für den Bund und die Dienststellen der Verwaltung übernimmt die Fachstelle D&I eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der kantonalen Integrationsstrategie. Dazu gehören beispielsweise die Entwicklung eines Kantonalen Integrationsprogramms (**KIP**) für die Spezifische Integrationsförderung und die Leitung des Interdepartementalen Netzwerks Integration (**INI**), welches den Austausch und die Abstimmung zwischen den Departementen sicherstellt.

Neben der Verwaltung wird die Integrationspolitik auch von einer Vielzahl nicht-staatlicher Organisationen und Gruppierungen getragen. Eine zentrale Rolle spielen hier die Migrantenorganisationen als Verbindung zwischen der Migrationsbevölkerung und der Verwaltung, aber auch Partner wie die Christoph Merian Stiftung (CMS) und die Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige (GGG) sind wichtige Akteure. Auch die regierungsrätliche Kommission für Migrations- und Integrationsfragen (MIK) begleitet die basel-städtische Integrationspolitik und bringt Ideen für deren Weiterentwicklung ein.

Die Zusammenarbeit mit all diesen Partnern ist im kantonalen Integrationsgesetz verankert. Abbildung 8 veranschaulicht die Vernetztheit der Integrationsförderung.

Abbildung 8: Akteure und Zusammenarbeit in der Integrationsförderung



(Quelle: eigene Darstellung D&I)

3.3 Handlungsfelder und Ziele

Im Leitbild von 1999 sind fünf Massnahmenbereiche definiert, in welche die Integrationspolitik besonders investieren soll:

1. Bildung
2. Arbeit
3. Quartierentwicklung
4. Information
5. Partizipation

In all diesen Bereichen wurde departementsübergreifend in den letzten zwölf Jahren viel erreicht. Das INI hat die Handlungsfelder spezifiziert und dazu eine Projektliste geführt. Tabelle 3 stellt die bisherigen Handlungsfelder und Ziele⁹ der Basler Integrationspolitik dar.

Tabelle 3: Bisherige Handlungsfelder und Ziele der Basler Integrationspolitik

Handlungsfelder	Ziele
1. Frühförderung und schulische Bildung	➔ Der Bildungserfolg hängt nicht von sozialer Herkunft ab. Kinder und Jugendliche mit und ohne Migrationshintergrund werden gleichermassen gefördert und haben gleiche Bildungschancen.
2. Berufs- und Erwachsenenbildung	➔ Personen mit Migrationshintergrund haben Zugang zu anerkannten beruflichen Qualifikationen. Ihre Chancen beim Übergang von der Schule in den Beruf entsprechen denjenigen von Einheimischen. Es gibt ein koordiniertes Angebot an Sprach-, Integrations- und Elternbildungskursen.
3. Erwerbsarbeit	➔ Einwohnerinnen und Einwohner mit und ohne Migrationshintergrund können gleichermassen am wirtschaftlichen und beruflichen Leben teilnehmen.
4. Quartierentwicklung	➔ Die Quartiere sind in Bezug auf Alter und soziale Herkunft durchmisch, und das Zusammenleben funktioniert. Personen mit Migrationshintergrund haben gleichberechtigten Zugang zu attraktivem Wohnraum.
5. Öffentlichkeitsarbeit	➔ Die schweizerische und die ausländische Bevölkerung sind sensibilisiert für Fragen des Zusammenlebens und des gegenseitigen Respekts. Die gesamte Bevölkerung ist über die Integrationspolitik und die Situation der Einheimischen und Zugezogenen informiert.
6. Gesundheit	➔ Der Gesundheitszustand und das Wohlbefinden von Einheimischen und Zugezogenen nähern sich an. Der Zugang zu Systemen der Gesundheitsversorgung hängt nicht von der Herkunft ab.
7. Früherfassung/Prävention	➔ Zugezogene und Einheimische fühlen sich sicher. Es besteht ein konstruktiver Umgang mit Konflikten. Polizei und Jugendarbeit arbeiten interdisziplinär.
8. Sport und Freizeit	➔ Einwohnerinnen und Einwohner mit und ohne Migrationshintergrund können gleichermassen an Sport- und Freizeitaktivitäten teilnehmen. Die gemeinsame Freizeitgestaltung fördert die soziale Integration.

⁹ Diese Ziele beschreiben einen Idealzustand, der einem komplexen Zusammenspiel sozialer Faktoren unterworfen ist. Alle beteiligten Dienststellen der Verwaltung arbeiten bereits jetzt intensiv an den durch sie beeinflussbaren Faktoren.

Aufgrund der neuen Herausforderungen (Kap. 2.2) und um den zukünftigen Bedürfnissen gerecht zu werden, wird die Liste der Handlungsfelder um fünf Themen erweitert (Tab. 4).

Tabelle 4: Zusätzliche Handlungsfelder und Ziele der Basler Integrationspolitik

Handlungsfelder	Ziele
9. Religion	→ Es besteht ein regelmässiger Austausch zwischen christlichen und nicht-christlichen Religionsgemeinschaften sowie nichtreligiösen Kreisen.
10. Alter	→ Die Dienstleistungen der Seniorenarbeit und der Altenpflege sind auf den wachsenden Bedarf der alternden Migrationsbevölkerung vorbereitet.
11. Diskriminierungsschutz	→ In allen gesellschaftlichen Bereichen wird ein diskriminierungsfreier Zugang zu den Dienstleistungen gewährleistet; Die einheimische Bevölkerung ist über die Chancen einer vielfältigen Schweiz informiert.
12. Information	→ Es besteht in allen gesellschaftlichen Bereichen ein gleichberechtigter Zugang zu offizieller und informeller Information für Migrantinnen und Migranten.
13. Partizipation	→ Die Möglichkeit zur Teilhabe und Mitwirkung ist eine Voraussetzung für die Integration und wird in allen gesellschaftlichen Bereichen gewährleistet und ausgebaut.

In diesen insgesamt dreizehn Handlungsfeldern sollen in Zukunft, wo für die Zielerreichung nötig, ressourcenorientierte Projekte und Massnahmen entwickelt werden, die sich am Leitbild¹⁰ orientieren.

Wie in Kapitel 3.1 beschrieben, tragen die Regelstrukturen die Verantwortung, die Integrationsförderung in ihren jeweiligen Bereichen gemäss Leitbild voranzubringen. Die Fachstelle D&I bietet dabei Unterstützung und entwickelt gemäss Forderungen des Bundes ebenfalls Strategien zur spezifischen Integrationsförderung, so etwa mit der Verbesserung der systematischen Erstinformation von Neuzugezogenen (Projekt Erstgespräche).

3.4 Zielgruppen

Gemäss Integrationsleitbild ist Integration ein gesamtgesellschaftlicher Prozess. Deshalb hat sich die Integrationspolitik sowohl an die zugezogene als auch an die einheimische Bevölkerung zu richten.

Das Leitbild spezifiziert keine besonderen Zielgruppen. Anders ist dies im kantonalen Integrationsgesetz oder im Asylgesetz, wo Familien, Erziehende, Kinder und Jugendliche beziehungsweise anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge als besondere Zielgruppen der Integrationsförderung erwähnt sind. Hier liegt also ein Schwerpunkt auf vulnerablen Gruppen, die lange Zeit den grössten Teil der Zuwanderung ausmachten.

¹⁰ **Leitideen:** Potenzial nutzen, Integration als gesamtgesellschaftlicher Prozess und sorgsamer Umgang mit Differenz

Grundsätze: Chancengleichheit, Schutz vor Diskriminierung, Integrationsförderung ab Zuzug und Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten

Heute bilden die so genannten Hochqualifizierten einen grossen Teil der Migrationsbevölkerung. Aus diesem Grund will der Kanton Basel-Stadt seine Integrationspolitik auch auf diese Zielgruppe ausrichten.

Zielgruppenspezifizierung macht Sinn, wenn die Ziele in den oben aufgelisteten Handlungsfeldern nicht über das Angebot der Regelstrukturen zu erreichen sind. In einer Übergangsphase braucht es zielgruppenspezifische Massnahmen und Projekte, die zu einem späteren Zeitpunkt wenn möglich in die Regelstrukturen überführt werden.

Zielgruppen lassen sich nach unterschiedlichen Ordnungskategorien darstellen. Die folgende Auflistung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie soll als Orientierungshilfe dienen.

Nach Aufenthaltsdauer:

Zugezogene, Alteingesessene, Durchreisende, Geschäftsreisende etc.

Nach Alter:

Kinder, Jugendliche, Erwachsene, Pensionäre etc.

Nach Rolle/Aufgabe:

Schüler/innen, Lehrer/innen, Jugendarbeitende, Eltern, religiöse Betreuungspersonen, Arbeitgebende, Schlüsselpersonen/Multiplikator/innen, Akteure der Integrationsförderung, Medienschaffende, medizinisches Personal, Staatsangestellte, Forschende etc.

Nach ausländerrechtlichem Status:

Niedergelassene, Studierende, anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, EU/EFTA-Staatsangehörige, Drittstaatsangehörige, Tänzerinnen etc.

Nach Zuzugsgrund:

Arbeit, Familiennachzug, Asyl etc.

Nach Risiken/Defiziten:

Schwer Erreichbare, Analphabeten, Arbeitslose, Sozialhilfe- oder IV-Empfänger/innen, Straffällige, streng Religiöse, Lehrabbrecher/innen, Niedrigqualifizierte etc.

Nach Nationalität:

Schweizer/innen, Spanier/innen, Albaner/innen, Deutsche etc.

Nach Religion:

Musliminnen und Muslime, Christinnen und Christen, Jüdinnen und Juden etc.

Nach Bildungsniveau:

Hochqualifizierte, Niedrigqualifizierte, Spezialisierte etc.

Nach Gender:

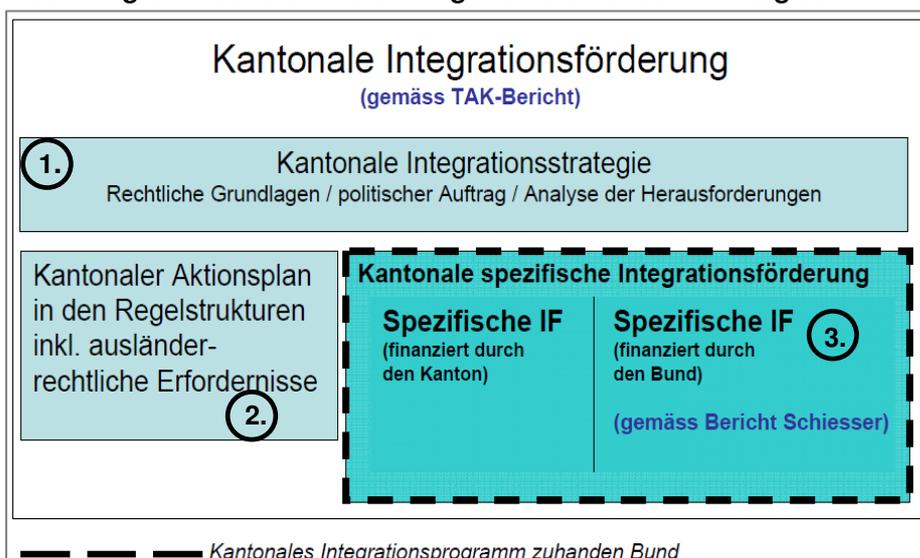
Frauen, Männer

4. Umsetzung

Die aktualisierten Grundsätze und Handlungsfelder bieten einen klaren Überblick über die Eckpunkte der kantonalen Integrationsstrategie. Auf ihrer Basis plant und realisiert Basel-Stadt die anstehenden Integrationsprojekte von Kanton und Bund.

Eine wichtige Aufgabe ist die Aktualisierung des kantonalen Aktionsplans (Abb. 9, Punkt 2). Diesen wird das Interdepartementale Netzwerk Integration (INI) bearbeiten. Als Vorarbeit wird eine Bestandesaufnahme des aktuellen integrationsfördernden Angebots in den Regelstrukturen und der Spezifischen Integrationsförderung durchgeführt. Das Ergebnis wird eine interdepartementale Angebotsliste sein. Die Analyse der Angebotsliste wird im Sinne einer Bilanzierung Aufschluss darüber geben, in welchen Handlungsfeldern die betroffenen Departemente Bedarf für zusätzliche Aktionen und Massnahmen sehen, um die strategischen Ziele der kantonalen Integrationspolitik gemäss Leitbild und Gesetzen zu erreichen. Wichtig für die kantonale Integrationsstrategie (Abb. 9, Punkt 1) ab 2014 wird auch die Gewichtung integrationspolitischer Ziele im kommenden Legislaturplan¹¹ sein.

Abbildung 9: Nationale Anforderungen an die Kantonale Integrationsförderung



Die hellblauen Felder umfassen die Anforderungen gemäss TAK-Bericht.

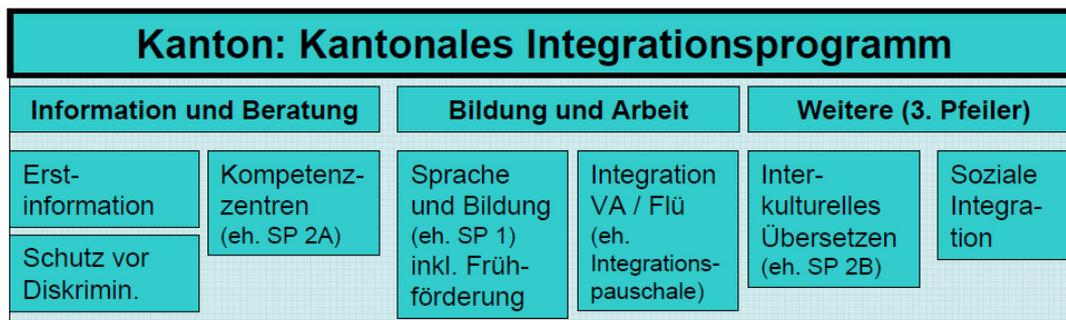
(Quelle: BFM Unterlagen Workshop 2B, 10. Mai 2010)

Für die Anforderungen gemäss TAK-Bericht (Punkte 1 und 2 in Abb. 9) ist der Kanton Basel-Stadt bestens gewappnet: Sowohl die "rechtlichen Grundlagen" wie auch der "politische Auftrag" sind im kantonalen Gesetz beziehungsweise im Leitbild bereits verankert. Auch eine "Analyse der Herausforderungen" hat für Basel-Stadt die SFM-Studie von Wichmann und D'Amato 2010 schon geliefert. Und für die Aktualisierung des "kantonalen Aktionsplans" besteht mit dem Interdepartementalen Netzwerk Integration (INI) bereits ein erfahrenes Gremium in der Verwaltung.

¹¹ Auch der Bundesrat setzt in seiner Legislaturplanung klare integrationspolitische Schwerpunkte (Bundeskanzlei 2011: Perspektiven 2025)

Als Grundlage für die Weiterentwicklung der Spezifischen Integrationsförderung wird die Fachstelle D&I in Zusammenarbeit mit den betroffenen Departementen ein Kantonales Integrationsprogramm (KIP) nach Vorgaben des BFM ausarbeiten (Abb. 10). Dieses wird 2014 in Kraft treten.

Abbildung 10: Pfeiler des Kantonalen Integrationsprogramms (KIP) ab 2014



(Quelle: siehe Abb.9)

Abbildung 10 stellt dar, wie das Kantonale Integrationsprogramm (KIP) gemäss Forderungen des BFM aufgebaut werden soll. Die Pfeiler "Information und Beratung" sowie "Bildung und Sprache" sind vom Bund vorgegeben. Beim 3. Pfeiler ("Weitere") kann Basel-Stadt eigene Schwerpunkte setzen.

Zurzeit laufen vorbereitende Massnahmen für die Erarbeitung des KIP. So ist seit Ende 2011 eine Bestandesaufnahme zum Thema Erstinformation und interkulturelles Übersetzen in Arbeit, auf deren Basis entsprechende Konzepte für das Jahr 2014 entwickelt werden. Bereits auf dem Tisch liegt ein Konzept für Begrüssungsgespräche, dessen Umsetzung sich nun in der Pilotphase befindet. Auch ein Konzept zur integrativen Sprachförderung wird derzeit ausgearbeitet. In Vorbereitung ist zudem ein Projekt zur Sensibilisierung von Arbeitgebenden für die Integration vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge.

5. Zusammenfassung

Die Veränderungen der wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen haben das Gesicht der Zuwanderung und das Arbeitsfeld der Integrationsförderung in den letzten zwölf Jahren gewandelt und erweitert. Seit Erscheinen des Basler Integrationsleitbilds im Jahr 1999 sind auf nationaler und kantonaler Ebene neue Gesetze und Abkommen in Kraft getreten und verschiedene Aktions- und Massnahmenpläne, sowie Studien und Berichte erschienen, welche die Basis der Integrationsförderung verändert haben. Die Ergänzung 2012 fasst die wichtigsten Neuerungen zusammen und geht auf die zentralen Herausforderungen ein.

Die zunehmende Diversität der städtischen Bevölkerung bringt Herausforderungen für das Zusammenleben und den sozialen Zusammenhalt mit sich. Mit dem steigenden Ausländeranteil nimmt der Anteil an Personen zu, die von der Möglichkeit der politischen Partizipation ausgeschlossen sind. Die demografische Entwicklung zeigt ausserdem an, dass die Anzahl älterer Migrantinnen und Migranten wächst und die Alters- und Pflegeeinrichtungen auf den steigenden Bedarf vorbereitet sein müssen. Gleichzeitig wächst der Bedarf im Bereich der Familienpolitik und Frühförderung. Auch die Tendenzen in Bezug auf Bildung und berufliche Stellung der Zugewanderten polarisieren. Sowohl der Anteil Hochqualifizierter als auch der Anteil Personen, die keine nachobligatorische Schule besucht haben, ist in der ausländischen Bevölkerung gleich hoch oder höher als bei den Schweizerinnen und Schweizern. Investitionen in die Bereiche Bildung und Arbeitsmarkt werden immer wichtiger, da in Anbetracht des bevorstehenden Fachkräftemangels das Qualifikationspotential ausländischer und einheimischer Einwohner/innen optimal genutzt werden muss.

Besonderes Augenmerk in der Ergänzung liegt entsprechend auf folgenden Themen:

- Diversität und Partizipation der Migrationsbevölkerung
- Alters-, Familienpolitik und Frühförderung
- Bildung und Arbeitsmarkt

Der Kanton Basel-Stadt ist für die anstehenden Aufgaben und Herausforderungen gut vorbereitet. Als Vorreiterkanton in Sachen Integrationspolitik verfügt er bereits über ein breites integrationsförderndes Angebot und gut eingespielte Verwaltungsabläufe. Damit die neuen Herausforderungen aber auch gezielt angegangen werden, wird das Leitbild von 1999 in vier zentralen Punkten ergänzt:

- Diskriminierungsschutz wird als Grundsatz ins Leitbild aufgenommen
- Zuständigkeiten und Zusammenarbeit in der Integrationsförderung werden präzisiert
- Integrationsstrategische Handlungsfelder werden ergänzt
- Zielgruppen werden benannt

Diese Ergänzungen tragen den beschriebenen Veränderungen Rechnung, indem beispielsweise die stark gewachsene Gruppe der hochqualifizierten Migrantinnen und Migranten als Zielgruppe benannt wird und die Themen Religion, Alter, Diskriminierungsschutz, Information und Partizipation als zusätzliche Handlungsfelder definiert werden.

Das Bundesamt für Migration (BFM) will die Spezifische Integrationsförderung in den Kantonen weiterentwickeln. Wichtige Bausteine bei der Umsetzung der Forderungen des BFM sind:

- die Aktualisierung des kantonalen Aktionsplans und
- die Entwicklung des Kantonalen Integrationsprogrammes (KIP) bis 2014

Der Kanton Basel-Stadt festigt mit diesen Massnahmen die Basis für die Weiterführung einer zukunftsgerichteten und potenzialorientierten Integrationspolitik. Sie ist nicht nur ein wichtiger Schlüssel für die Sicherung des sozialen Friedens und Zusammenhalts in der Bevölkerung, sondern auch für den Erhalt der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit des Metropolitanraums Basel.

Grundlagen

Leitbild

Ehret, Rebekka (1999): Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt. Basel: August 1999.

www.welcome-to-basel.bs.ch/leitbild_original.pdf

Rechtsgrundlagen

Bundesebene:

- Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.142.112.681
- Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), SR 142.20
- Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG), SR 142.31 (Stand am 1. April 2011)
- Verordnung vom 24. Oktober 2007 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA), SR 142.205

Kantonebene:

- Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005, SG 111.100
- Gesetz vom 18. April 2007 über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz), SG 122.500
- Verordnung vom 18. Dezember 2007 zum Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsverordnung, IntV), SG 122.510

Pläne/Programme

Interdepartementales Netzwerk Integration INI (2003): Aktionsplan 2004-07

Integrationsmassnahmen Basel-Stadt. Basel: November 2003.

www.welcome-to-basel.bs.ch/aktionsplan_2004-11.pdf

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD (2007): Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Schwerpunktprogramm für die Jahre 2008 bis 2011. Bern: Bundesamt für Migration BFM, Juli 2007.

www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/schwerpunktprogramm/schwerpunktprogramm-2008-2011-d.pdf

Bollhalder, Silvia und Tschui, Teresa (2008): Konzept zur integrativen Sprachförderung. Situationsanalyse und Aktionsplan. Basel: April 2008.

www.welcome-to-basel.bs.ch/sprachfoerderkonzept_ed.pdf

Jaccard, Fleur (2008): Programmkonzept: Integrationsförderung im Kanton Basel-Stadt. Basel: September 2008.

www.welcome-to-basel.bs.ch/pdf_programmkonzept_integration_basel_2008-5.pdf

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2009): Legislaturplan 2009-2013.

www.entwicklung.bs.ch/legislaturplan-2009-2013_2auflage.pdf

Studien/Berichte

Bericht Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Bericht vom 28. Mai 2009 zuhanden der Tripartiten Agglomerationskonferenz vom 30. Juni 2009. Bern: Tripartite Agglomerationskonferenz TAK, Mai 2009.

www.tak-cta.ch

Bundeskanzlei (2011): Perspektiven 2025. Lage- und Umfeldanalyse sowie Herausforderungen für die Bundespolitik. Bern: BBL, 2011.

www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00930/index.html?lang=de

Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt (2011): Bildungsbericht 2010/11. Basel: November 2011.

www.ed-bs.ch/bildung/bildungskoordination/kommunikation/Bildungsbericht%202011

Schweizerischer Bundesrat (2010): Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik vom 5. März 2010. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft, 2010.

www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/berichte.Par.0041.File.tmp/ber-br-integrpolitik-d.pdf

Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt (2002): Kennzahlen und Indikatoren zur Integration von Ausländer/innen in Basel-Stadt. Basel: Dezember 2002.

www.statistik.bs.ch/publikationen/kennzahlen/integration/Integration2002.pdf/at_download/file

Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt (2003): Kennzahlen zur Integration von Ausländer/-innen in Basel-Stadt. Basel: November 2003.

www.statistik-bs.ch/publikationen/kennzahlen/integration/Integration2003.pdf/at_download/file

Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt (2008): Kennzahlen zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern in Basel-Stadt 2006. Basel: Februar 2008.

www.statistik-bs.ch/publikationen/kennzahlen/integration/Integration2006.pdf/at_download/file

Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt (2011): Bevölkerungsprognose.

<http://www.statistik-bs.ch/publikationen/analysen/bevoelkerungsprognose>

Wichmann, Nicole und D'Amato, Gianni (2010): Migration und Integration in Basel-Stadt – Ein "Pionierkanton" unter der Lupe. Neuchâtel: SFM, 2010.

www.welcome-to-basel.bs.ch/sfm_55_complet.pdf



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt

Basel, im August 1999

verfasst von Frau Dr. des. Rebekka Ehret (Ethnologisches Seminar der Universität Basel)
zu Handen der Kommission für Migrations- und Integrationsfragen

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Leitideen	4
2.1 Nutzung des Potentials	5
2.2 Integration als gesamtgesellschaftliches und gesamtstädtisches Anliegen	5
2.3 Bewusster Umgang mit Differenz	6
3. Fakten	7
3.1 Bevölkerungsentwicklung	7
3.2 Sozio-professionelle Stellung	9
3.3 Wohnen	10
3.4 Schulbildung	11
3.5 Berufs- und Erwachsenenbildung	12
3.6 Politische Partizipation	13
4. Umsetzungsvorschläge	13
4.1 Bereich Schulbildung	14
4.1.1 Mediothek	15
4.1.2 Sprach- und Kulturbrücke	15
4.2 Berufs- und Erwachsenenbildung	17
4.2.1 Fach- und Informationsstelle für Integrationsbildung	17
4.3 Erwerbsarbeit	19
4.3.1 Informationskampagne für den privatwirtschaftlichen Bereich	20
4.3.2 Öffnung der staatlichen Institutionen	21
4.4 Quartierentwicklung	21
4.4.1 Quartiersekretariate	22
4.4.2 Mediationsprojekt	23
4.5 Öffentlichkeitskampagne	24
4.5.1 Strukturen	24
4.5.2 Grundlagenerhebung	25
4.6 Politische Partizipation	25
5. Evaluation und Kontrolle	26
6. Zusammenfassung	28

1. Einleitung

Gemäss dem regierungsrätlichen Auftrag soll mit dem vorliegenden Leitbild die Integration der **dauerhaft** zugelassenen Ausländerinnen und Ausländer gefördert werden. Dazu sind einige wichtige Punkte zu nennen:

- Integration ist ein gesellschaftlicher Vorgang, der einen **dynamischen Prozess** darstellt. Ideen und Konzepte, die noch vor einigen Jahren ihre Gültigkeit hatten, sind heute z.T. unanwendbar geworden, und die jetzt diskutierten Denkmodelle mögen in einigen Jahren überholt sein. Daraus folgt, dass es einerseits bei der Umsetzung der Leitideen einer gewissen Flexibilität im Umgang mit bestehenden Werten bedarf; andererseits müssen die Leitideen selbst, die dafür den Rahmen bilden, nach den Erfahrungen mit ihrer Realisierung in einigen Jahren grundsätzlich überdacht werden.
- Integration ist ein **gesamtgemeinschaftlicher Prozess**, für den alle Beteiligten (Migrantinnen und Migranten, Schweizerinnen und Schweizer) in gegenseitigem Nehmen und Geben mitverantwortlich sind. Eine nachhaltige Integrationspolitik sollte die **positive Einbindung** aller Gesellschaftsmitglieder anstreben, auch jener, die erst noch kommen werden, unabhängig davon, ob sie einen Schweizer Pass haben oder nicht. Damit diese positive Einbindung garantiert ist, verfolgt die Integrationspolitik die **Förderung des unbehinderten und gleichberechtigten Zugangs zum Ausbildungs-, Arbeits- und Wohnungsmarkt und die Förderung der Partizipationschancen in Gesellschaft und Politik**. Niemand soll dabei ausgegrenzt werden.

Eine gesamtheitliche Integrationspolitik zeichnet sich dadurch aus, dass Investitionen in Integrationsmassnahmen für die dauerhaft niedergelassene ausländische Bevölkerung nicht auf Kosten der schweizerischen Bevölkerung in vergleichbarer sozialer Position gehen. Die folgenden Leitideen weisen deshalb in eine Richtung, die den Blick für strukturelle Barrieren freimachen möchte, welche zu sozialer Ungleichheit führen, ungeachtet der nationalen Zugehörigkeit und im eigenen, d.h. gesamtgesellschaftlichen Interesse. Das bedeutet längerfristig den Abschied von der zu Beginn dominierenden ethno-nationalen Orientierung. Das neue Ziel beinhaltet sowohl Chancengleichheit für alle als auch Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten. Die offensiven Integrationsmassnahmen sind gekoppelt mit der Erwartung an die Migrantinnen und Migranten, sich aktiv für eine erfolgreiche Integration einzusetzen.

- Integrationsmassnahmen können nur wirksam greifen, wenn sie über die Kantons-
grenzen hinweg konzipiert und koordiniert werden. Wenn nicht ausdrücklich nur der Kan-
ton Basel- Stadt gefordert sein soll, muss in Zukunft vermehrt die Zusammenarbeit, bei-
spielsweise in Form der Abstimmung der Strategien und Projekte mit dem Kanton Basel-
Landschaft sowie den Bundesbehörden, garantiert sein.

These:

**Wir gehen davon aus, dass das in eine emanzipatorische Integrationspolitik in-
vestierte Kapital sich volkswirtschaftlich auszahlen und Kosten auf der Symptom-
ebene reduzieren wird.** Das bedeutet, dass die Investitionen in die neue Strategie der
Integrationspolitik, namentlich in die Bereiche Bildung und Stadtentwicklung, dem Kanton
mittel- und langfristig sowohl gesellschaftlich wie ökonomisch zugutekommen werden.
Dazu ist die Gleichstellung von Einheimischen und Migrantinnen und Migranten auf allen
Ebenen zu fördern und anzustreben. Durch eine derartig konzipierte Strategie lassen sich
die Symptomkosten der bisherigen Ausländerpolitik (überhöhte Sozial-, Gesundheits- und
Sicherheitskosten) mittel- und langfristig reduzieren.

2. Leitideen

Die Integrationspolitik von Basel-Stadt wird von **drei Leitideen** bestimmt:

Das Fundament, auf dem die zukünftige Integrationspolitik aufbaut, wird von dem **vorhandenen Potential**, also den Errungenschaften, Erfahrungen, Fähigkeiten und Kompetenzen der Betei-
ligten, gebildet.

Integration wird als **gesamtgesellschaftliches und gesamtstädtisches Anliegen** verstanden,
d.h. die Gesamtheit aller Gesellschaftsmitglieder rückt ins Blickfeld der Beobachtungen und
Bemühungen.

Die erwünschte Tiefe und Verbindlichkeit erlangt eine Integrationspolitik nur dann, wenn **ein
bewusster und sorgsamer Umgang mit Differenz** garantiert ist. Weder sollen soziale oder
strukturell bedingte Probleme oberflächlich durch Hervorhebung von kultureller und ethnischer
Zugehörigkeit erklärt und angegangen ("Kulturalisierung" und "Ethnisierung") noch dürfen ge-
schlechter-spezifische Aspekte ignoriert oder neutralisiert werden.

2.1 Nutzung des Potentials

Die zukünftigen integrationspolitischen Massnahmen orientieren sich am bisher wenig genutzten **Potential und an den Ressourcen der Zugewanderten (Mehrsprachigkeit, interkulturellen Erfahrungen und Kompetenzen, Befähigung zur Kulturvermittlung oder cultural broker etc.)**. Die Neuorientierung bedeutet eine allmähliche, konsequente Verabschiedung von der seit den siebziger Jahren vorherrschenden Idee des allgemeinen Nachholbedarfs von Migrantinnen und Migranten (Defizitansatz), die sowohl in der Forschung als auch im Massnahmenbereich bestimmend war. Die gezielte Orientierung an den Ressourcen erkennt indes auch, dass es beim Integrationsprozess spezifische Bedürfnisse gibt, die es zu benennen und berücksichtigen gilt. Der erschwerte Zugang ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Familien zu gesellschaftlichen Statuspositionen in der Mehrheitsgesellschaft soll jedoch nicht länger von vornherein durch deren vermutete und als grundsätzlich aufgefasste Defizite erklärt werden. Die integrationspolitischen Massnahmen zielten bisher weitgehend darauf ab, diese Defizite zu kompensieren, ohne gleichzeitig den Zugang zu Statuspositionen zu öffnen. Die daraus abgeleiteten Kompensationsangebote in den Bereichen Arbeit, Schul- und Berufsbildung der letzten Jahrzehnte haben nicht zum gewünschten Integrationserfolg geführt. Daher müssen in Zukunft neue, konstruktive integrationspolitische Massnahmen verfolgt werden, die den Kompetenzen und Ressourcen der Migrantinnen und Migranten und ihrer Kinder vermehrt Rechnung tragen. Die Erwartungen der Behörden an die Migrantinnen und Migranten müssen klar kommuniziert werden. Längerfristig wirken sich solche Massnahmen auf die Gesamtsituation des Kantons produktivitätsfördernd, innovationssteigernd und zum Nutzen aller aus. Der europäische Vergleich zeigt, dass sich **die positive ökonomische Positionierung** von Einwanderinnen und Einwanderern - und vor allem von deren Kindern - im höchsten Grad integrativ auf eine Gesellschaft auswirkt. Daher sind Massnahmen in den genannten Bereichen Arbeit, Schul- und Berufsbildung **absolut prioritär** zu behandeln.

2.2 Integration als gesamtgesellschaftliches und gesamtstädtisches Anliegen

Für die laufende Amtsperiode (1997-2001) hat sich die Basler Regierung als eines ihrer vier Schwerpunktthemen die **Bevölkerungs- und Stadtentwicklung** vorgenommen. Mit dem Ziel, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu fördern, werden Fragen zur Stadtentwicklung und Wohnqualität zusammen mit der Integrationsthematik auf der gleichen Ebene angesprochen. Die zukünftige Integrationspolitik nimmt diese vorausblickende Zuordnung der beiden Themenkreise auf und versteht **Integration** in der Regel als **gesamtstädtisches Anliegen**. Durch die Verknüpfung der

laufenden stadtentwicklungsrelevanten Projekte (Werkstadt Basel mit dem Aktionsprogramm Stadtentwicklung, Stadtmarketing, Wanderungsbefragung, Integrale Aufwertung Unteres Kleinbasel) mit integrationspolitischen Massnahmen sollen in Zukunft grösstmögliche Aufstiegschancen für die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt ermöglicht werden. Die Möglichkeit der autonomen Wohnumfeldgestaltung und die Auseinandersetzung der Bevölkerung mit ihrer Lebenswelt tragen längerfristig zum Bewusstsein bei, dass Integration die Einbindung aller Gesellschaftsmitglieder meint. Diese emanzipatorische Sichtweise soll längerfristig **eine gleichberechtigte Partizipation** am beruflichen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Leben ermöglichen. Ihr liegt die demokratische Idee zugrunde, dass jedes einzelne Gesellschaftsmitglied sowohl am Gesellschaftssystem als auch am Alltagsleben teilhat. Somit trägt jede und jeder (Schweizer und Nichtschweizer Kantonsbewohner und -bewohnerin) in eigener Mitarbeit und Verantwortung zur Funktionstüchtigkeit des Gesamtsystems und des Alltagslebens bei. Dieser Beitrag berechtigt konsequenterweise alle Beteiligten dazu, auf der Basis allgemeinen Aushandelns Entscheidungen zu treffen sowie Normen beizubehalten oder zu ändern. Damit erhalten sie Gelegenheit, sich anbahnender problematischer Entwicklungen mitverantwortlich anzunehmen. Dies bedeutet auf der einen Seite, dass alle Beteiligten in ihrer Leistungsbereitschaft gefordert sind, und auf der anderen Seite, dass diejenigen Schranken aufgehoben werden, welche die genannte gleichberechtigte Partizipation erschweren oder gar verbauen. Es wird das Prinzip **“Fördern und Fordern”** angewendet.

2.3 Bewusster Umgang mit Differenz

Die zukünftige Integrationspolitik soll geprägt sein vom Bewusstsein, dass die gesellschaftliche Position jedes einzelnen Gemeinschaftsmitglieds durch seine Begabungen und individuell erworbenen Fähigkeiten bestimmt wird. Ausdruck dieser zeitgemässen Haltung ist beispielsweise die Ressourcenorientierung in der Bildungspolitik sowie die Idee des lebenslangen Lernens. Die neue Integrationspolitik nimmt den Menschen als Individuum ernst. Sie distanziert sich von der immer noch weit verbreiteten Klassifizierung im Umgang mit Zugewanderten: so wird oft stereotypisch einer ganzen Gruppe ein ethno- kulturelles Verhalten als sogenannte "natürliche" Eigenart ungeprüft zugeschrieben. Hier soll die Integrationspolitik der Tendenz entgegenwirken, dass sich gesamtgesellschaftliche Formen der Ein- bzw. Ausgrenzungen oft unter dem Deckmantel nationaler, ethnischer, aber auch religiöser oder kultureller Vorurteile präsentieren. Die Integrationspolitik will versuchen, diesen herkunftsorientierten Strömungen bei der Selbst- oder Fremdzuschreibung entgegenzuwirken und Prozesse der Ethnisierung und Kulturalisierung zu vermei-

den. Sie möchte im Gegenzug die sozialen und politischen Probleme und Konflikte aller Beteiligten auf der greifbaren Ebene präzise untersuchter Partizipationsmechanismen lösen.

Gleichwohl kann es nicht darum gehen, unterschiedliche Lebensweisen in einer modernen, ausdifferenzierten Gesellschaft "wegzuargumentieren", sondern es ist ihnen Platz im Rahmen der Gesetzgebung und vor allem auch im privaten Raum zu lassen. Im öffentlich-politischen Raum jedoch sollen die darauf aufbauenden, hierarchischen Ungleichheiten im spezifischen Umgang mit Migrantinnen und Migranten benannt und längerfristig beseitigt werden.

Der Wille zur Beseitigung von sozialer Ungleichheit bedingt vor allem auch, dass die geschlechter-spezifische Gleichstellung als längerfristige Querschnittsaufgabe wahrgenommen wird. Das bedeutet, dass sowohl bei den Massnahmen auf inhaltlicher Ebene als auch bei den Entscheidungsgremien die Geschlechtergerechtigkeit berücksichtigt und die Gleichstellung gefördert wird.

Die Umsetzung der drei Leitideen soll zur Versachlichung der Integrationsthematik beitragen

3. Fakten

Die im Folgenden dargestellten Fakten, Zahlen und Daten dienen zur Beschreibung des Ist- Zustandes. Sie werden erläutert, um die daran anschliessenden Massnahmenvorschläge verständlich zu machen.

3.1 Bevölkerungsentwicklung

Die Basis der Migrationspolitik bildet das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer aus dem Jahre 1931 (ANAG). Fragen über Aufenthalt und Erwerbstätigkeit werden durch dieses Gesetz und durch die Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) geregelt. Dank der flexiblen Natur von Verordnungen konnte jeweils die Zuwanderung entsprechend den konjunkturellen Schwankungen gesteuert werden. Der Bedarf an Arbeitskräften für das Bau- und Gastgewerbe wurde nach dem Zweiten Weltkrieg durch saisonal arbeitende Erwerbstätige gedeckt.

Zwischen 1960 und 1970 stieg dann der Anteil der ausländischen Bevölkerung Basels von 10% auf 18,2%, die Gesamtbevölkerung des Kantons Basel-Stadt von 225'588 auf 234'945 Personen, jene der Stadt von 206'746 auf 212'857. Die Zunahme der ausländischen Bevölkerung erklärt sich einerseits durch den noch wachsenden Bedarf an Arbeitskräften vor allem im Industriesektor.

Auf der anderen Seite wird er durch den Familiennachzug erklärt, der den Jahresaufenthaltern unter gewissen Bedingungen erlaubt ist, den Niedergelassenen jedoch generell rechtlich zugestanden wird.

U. a. durch den Konjunkturereinbruch Mitte der siebziger Jahre (Erdölkrise) sank die Bevölkerung bis 1980 auf 203'915 im Kanton, auf 182'143 in der Stadt; der Anteil der ausländischen Bevölkerung blieb konstant, da eine weitere Rekrutierung aufgrund der Krise vorläufig abgebrochen wurde. In den Jahren 1975, 1976 und 1977 verliessen auch mehr erwerbstätige Jahresaufenthalter und Niedergelassene als kurz vor der Rezession den Kanton.

Bis 1990 sank die Gesamtbevölkerung auf 174'257 (Stadt) resp. 196'419 (Kanton), der Anteil an Ausländerinnen und Ausländern stieg in der Stadt auf 25,2%, im Kanton auf 23,6%. Ende 1998 betrug die Gesamtbevölkerung der Stadt 170'033, des Kantons 191'904, und der Anteil der ausländischen Bevölkerung war in der Stadt auf 28,8%, im Kanton auf 27% gestiegen. Der generelle Rückgang des Einwohnerbestandes seit den sechziger Jahren ist in der natürlichen Bevölkerungsbewegung (Sterbeüberschuss) und im Wegzugsüberschuss der Schweizerinnen und Schweizer sowie der sozial aufgestiegenen zweiten Generation von Zuwanderinnen und Zuwanderern begründet. Die Wanderungsbefragung 1998 des Statistischen Amtes Basel zeigt, dass der generell steigende Anspruch an mehr Wohnraum hier als Grund angeführt werden kann. Der Zuwachs der ausländischen Bevölkerung erklärt sich durch den steigenden Geburtenüberschuss der Ausländerinnen, den Familiennachzug und vor allem durch die unverhältnismässig tiefe Zahl von Einbürgerungen ausländischer Niedergelassener.

Hier gilt es zu beachten, dass **sich etwa die Hälfte aller Ausländerinnen und Ausländer (49%) seit der Geburt oder seit mindestens fünfzehn Jahren, ein Drittel von ihnen (32,4%) seit der Geburt oder seit mindestens dreissig Jahren hier in der Schweiz aufhält. 51% kommen aus EU- bzw. EFTA-Staaten, 38,7% aus dem übrigen Europa. 62,4% der ausländischen Kinder und Jugendlichen im Alter bis 19 Jahre und 26,9% der ausländischen jungen Erwachsenen zwischen 20 und 25 Jahren sind in der Schweiz geboren** (zum Vergleich: 95% der Schweizer Jugendlichen und 92% der Schweizer jungen Erwachsenen). Seit 1991 ist ein leichter Einwanderungsüberschuss von Frauen zu beobachten (ein Mehr von 1074).

3.2 Sozio-professionelle Stellung

Durch die demographische Verschiebung von rekrutierten jungen Männern hin zu vermehrter Präsenz von Frauen, Kindern und Jugendlichen und durch die Umstrukturierung des Arbeitsmarktes bietet sich heute ein neues Bild in der Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung. Die sozio-professionelle Stellung von ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern hingegen zeigt keine grosse Veränderung. Ihr Anteil an den nicht-qualifizierten Berufen ist im Vergleich immer noch ausserordentlich hoch. Unter dem Aspekt der schweizerisch anerkannten Ausbildung sind Ausländerinnen und Ausländer im Schnitt schlechter qualifiziert als Schweizerinnen und Schweizer. Der Anteil an nicht-manuellen und qualifizierten manuellen Berufen ist seit 1980 durch die soziale Mobilität der zweiten Generation zwar gestiegen, liegt aber gerade bei den qualifizierten nicht-manuellen Berufen noch immer viel niedriger und bei den Unqualifizierten immer noch um ein Vielfaches höher als bei Schweizerinnen und Schweizern.

Die Anteile der Ausländerinnen und Ausländer im oberen Management sind – neben den Deutschen – in der Kategorie "Elitemigranten" (USA, Kanada, Australien, Japan und asiatische Schwellenländer) zu finden, die höchsten Anteile unter den Nichtqualifizierten bei den "mediterranen EU" bzw. den traditionellen "Gastarbeiterländern" (60,6% im Jahre 1990) sowie bei Zuwanderinnen und Zuwanderern aus der Türkei und Ex-Jugoslawien (66,1% im Jahre 1990). Sowohl diejenigen Arbeitskräfte aus den traditionellen Rekrutierungsländern als auch jene aus den neueren Herkunftsländern sind in den unteren Sphären des Arbeitsmarktes massiv übervertreten. So erstaunt es nicht, dass die Erwerbseinkünfte zwischen Ansässigen und Zugewanderten enorm divergieren; am untersten Rande der Skala figurieren die ausländischen Frauen. Es erstaunt auch nicht, dass die ursprünglich benötigten un- und schlecht qualifizierten Arbeitskräfte, die in den strukturschwachen, produktionsorientierten Branchen eingesetzt wurden, heute vermehrt der Arbeitslosigkeit mit ihren Folgen ausgesetzt sind. Der Anteil an Arbeitslosen bei den Ausländerinnen und Ausländern belief sich 1997 gesamtschweizerisch auf 10,5%; bei den Schweizerinnen und Schweizern lag er bei 3,6%. 1998 waren 7% der in der Stadt Basel ansässigen Ausländerinnen und Ausländer sozialhilfebedürftig (Schweizerinnen und Schweizer: 2,9%).

3.3 Wohnen

Verschiedene Studien des auf gesamtschweizerischer Ebene durchgeführten Nationalen Forschungsprogramms zu Migration und interkulturellen Beziehungen (NFP 39) zeigen, dass der oben skizzierte Zusammenhang zwischen bestimmten Herkunftsgruppen und sozio- professionellen Kategorien gekoppelt ist mit schlechten Wohnverhältnissen. Die Stadt Basel präsentiert sich diesbezüglich als regelrechtes sozial-räumliches Klassifikationssystem. In groben Zügen lassen sich vier Quartiertypen ausmachen: Altstadtquartiere, die innerhalb der ehemaligen Stadtgräben und -mauern liegen und über einen hohen Wohnstatus verfügen (sanierte Wohnungen, verkehrsberuhigte Strassen); Quartiere am Rande der Altstadt, die vorwiegend durch Wohnbauten mit grünen Hinterhöfen an ruhigen Seitenstrassen geprägt sind; gemischt genutzte Quartiere mit einer verdichteten Wohnbebauung, wenig Grünflächen und einer starken Verkehrsbelastung; Quartiere mit viel Grünfläche und einem hohen Anteil an Einfamilienhäusern.

Diejenigen Quartiere in Basel, die im Zuge der Expansion der Stadt durch die Industrialisierung als Arbeiterquartiere geplant und gebaut wurden, weisen einen Ausländeranteil auf, der über dem städtischen Durchschnitt liegt. Sie sind durch überdurchschnittliches Verkehrsaufkommen, Industrie und Gewerbe immissionsmässig stärker belastet; sie zeichnen sich durch einen hohen Lärmpegel, mangelnde Grünflächen und kontinuierliche Bautätigkeit aus. Dazu weisen sie im Verhältnis mehr schlecht ausgestattete, kleine und überteuerte Wohnungen auf als andere Quartiere, denn die für die weniger Privilegierten konzipierten Genossenschaftswohnungen, die über günstigen und gut ausgestatteten Wohnraum verfügen, bleiben gewöhnlich den ausländischen Mieterinnen und Mietern verwehrt. Es handelt sich hier vor allem um die Quartiere Gundeldingen, St. Johann, Rosental, Matthäus, Klybeck und Kleinhüningen.

Durch die Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften entstand eine Unterschichtung der schweizerischen Gesellschaft. Im Laufe der Zeit wurden die statustiefen Schweizerinnen und Schweizer von den statustiefen Ausländerinnen und Ausländern überlagert. Dass diese Überlagerung nicht vollständig stattgefunden hat, macht die Tatsache deutlich, dass Schweizerinnen und Schweizer mit niedrigem Status im gleichen Quartier wohnen wie Ausländerinnen und Ausländer mit noch leicht niedrigerem Status. Darin liegt auch ein Grund, dass sich bis jetzt noch keine wirklichen Ghettos herausgebildet haben, in denen eine rein ethnisch-nationale Trennung von der Restbevölkerung (Segregation) stattgefunden hat. Denn auch bei Ausländerinnen und Ausländern bestimmt der sozial höhere Status die Wohnlage: sie wohnen in denselben Quartieren wie Schweizerinnen und Schweizer mit vergleichbarem Status.

3.4 Schulbildung

Rund 18% der Kantonsbevölkerung gehen zur Schule oder befinden sich in einer Berufsausbildung. Der Anteil an ausländischen Kindern und Jugendlichen in den Regelklassen der öffentlichen Kindergärten und Schulen von Basel-Stadt betrug 1998 insgesamt 36% (in einzelnen Quartieren um 80%): Kindergarten 48%, Primarschule 37%, Orientierungsschule 36%, Weiterbildungsschule 46%, Gymnasium 17%, Diplommittelschule 2J. 47%, Diplommittelschule 4J. 27%, 9./10. Schuljahr 65%, in den Fremdsprachenklassen (Primarschule, Orientierungsschule, Weiterbildungsschule) 94%.

Es gibt drei Indikatoren, die es erlauben, quantitative Aussagen über den Integrationsstand von ausländischen Kindern und Jugendlichen im öffentlichen Schulsystem zu machen. Den einen bildet der Anteil in den Kleinklassen, den anderen die Verteilung auf die unterschiedlichen Schultypen und den dritten der Anteil an sogenannten "Retardierten" (Schülerinnen und Schüler mit Stufenrückstand).

Über alle Schulstufen hinweg lässt sich beobachten, dass Migrantenkinder überdurchschnittlich häufig in Kleinklassen eingewiesen, d.h. heilpädagogisch betreut werden. Im Kindergarten sind 72,6% aller Kinder, die einen bis zwei Halbtage in der Woche in einem vorschulheilpädagogischen Kindergarten betreut werden, ausländischer Herkunft. Auf der Primarschulstufe im ganzen Kanton sind fast die Hälfte der Kleinklassenschulkinder Ausländerinnen und Ausländer, auf der Mittelschulstufe und in den Brückenangeboten mehr als die Hälfte.

Über die Verteilung der schweizerischen und ausländischen Kinder und Jugendlichen in den verschiedenen Schultypen lassen sich zum gegebenen Zeitpunkt wenig Aussagen machen, da sich die Erneuerungen durch die Basler Schulreform, die 1994 begann, auf den relevanten Stufen erst im Laufe dieses Jahres abzeichnen werden. Die Entwicklungen im alten System lassen folgende Beobachtungen zu: Schultypen mit geringeren Ansprüchen (Sekundarschule) besuchten zweieinhalb Mal so viele ausländische Jugendliche wie schweizerische. Dafür waren sie 1997 in den anspruchsvolleren und in den weiterführenden Schultypen untervertreten: Realschule 38,2 %, Gymnasium 18,2 %, Diplommittelschule 4J. 19 %. Auch der Zugang zu den Berufslehren schien erschwert für ausländische Jugendliche, da sie in den Brückenangeboten (10. Schuljahr, Berufswahlorientierte Vorlehre etc.) überdurchschnittlich (zwischen 70% und 90%) vertreten waren. Für das neue Schulsystem lässt sich einzig festhalten, dass der Anteil an ausländischen Gymnasias-tinnen und Gymnasiasten weiterhin 18% (Stand 31. August 1998) betrug.

3.5 Berufs- und Erwachsenenbildung

In Basel liegt der Anteil ausländischer Jugendlicher bis 19 Jahre bei rund 40%, von denen 62% in der Schweiz geboren wurden.

Nach der obligatorischen Schulpflicht besteht für jugendliche Migrantinnen und Migranten (mit Aufenthaltsbewilligung B und C) im Alter zwischen 16 und 20 Jahren die Möglichkeit, den zweijährigen Integrations- und Berufswahlkurs zu besuchen. Neu soll es im Schuljahr 1999/2000 die Möglichkeit für Abgängerinnen und Abgänger der Weiterbildungsschule-I- Integrationsklassen geben, in das 2. IBK-Jahr (Integrations- und Berufswahlkurs) überzutreten. Als Regelangebot der Weiterbildungsschule gibt es auch das sogenannte Brückenangebot und verschiedene Angebote für Vorlehren, die allesamt darauf hinzielen, die Jugendlichen entsprechend ihren Fähigkeiten für eine Berufslehre vorzubereiten und ihnen damit den Einstieg in die Erwerbsarbeit zu erleichtern. Trotzdem machen viele der Jugendlichen nach der obligatorischen Schulzeit keine weitere Ausbildung (gesamtschweizerisch: 23% der ausländischen Jugendlichen, bei den Mädchen sogar 28%; im Vergleich dazu 8% der Schweizer Jugendlichen). Im Jahre 1998 wurden im Kanton Basel-Stadt 1670 Lehrverträge abgeschlossen, rund ein Viertel davon mit ausländischen Jugendlichen (425); im gleichen Jahr gab es 353 Lehrabbrüche, davon 36,3% bei ausländischen Jugendlichen.

Im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung für Erwachsene wird bei den schwachen Segmenten der Bevölkerung (Arbeitslose ohne Qualifizierung sowie Ausländerinnen und Ausländer) klar ersichtlich, dass sie den Anschluss an die Welt der aktuellen "typischen" Erwachsenenbildung mit dem Leitspruch "lebenslanges Lernen" nicht schaffen. Das klassische Weiterbildungssystem dieser Arbeitskräfte (Sprachkurse, kurzfristige Anpassungsqualifizierung etc.) erlaubt ihnen den Zugang zu einer anerkannten schweizerischen Qualifikation nicht, da sie immer wieder an Hindernissen wie am Fehlen eines (anerkannten) Schulabschlusses, an unqualifizierter Berufserfahrung und natürlich an unzureichenden Deutschkenntnissen scheitern. Diese Barrieren treffen wiederum Frauen am meisten, denn fast die Hälfte der ausländischen Arbeitnehmerinnen haben lediglich die Sekundarstufe 1 absolviert und keine formell anerkannte Lehre gemacht, sondern ihre Berufserfahrung *on the job* erworben.

3.6 Politische Partizipation

Im Prinzip können sich alle Gesellschaftsmitglieder ungeachtet ihrer Nationalität auf die Grundrechte der Bundesverfassung berufen. Die verfassungsmässig garantierte Glaubens-, Meinungs-, Äusserungs-, Sprach-, Ehe-, Kultus-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit reflektiert die Grundidee eines modernen demokratischen Staates. Das heisst, Ausländerinnen und Ausländer können sich beispielsweise innerhalb ihrer ausländischen Organisationen bei Vernehmlassungen, wenn sie in Kommissionen Einsitz haben, in kirchlichen Gremien, als Mitglieder eines Elternrates etc. äussern. Eine wirklich politische Stimme haben sie jedoch nicht. Sie besitzen weder Stimm- und Wahlrecht noch Initiativ- und Referendumsrecht.

4. Umsetzungsvorschläge

Die zukünftige Integrationspolitik will mit ihren drei Leitideen den beschriebenen **Ungleichheitstendenzen** auf dem Ausbildungs-, Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie im Bereich der politischen Partizipation entgegenwirken.

Die **Haltung**, die in den drei Leitideen formuliert wird, muss übersetzt werden in ein **Ver-Halten** (Operationalisierung). Obwohl selbstverständlich alle drei Leitideen für alle Bereiche Geltung haben, erwachsen aus jeder einzelnen Idee **schwerpunktmässige** Umsetzungsbereiche:

Leitidee I

Nutzung des Potentials:

- Schulische und ausserschulische Bildung
- Erwerbsarbeit

Leitidee II

Integration als gesamtgesellschaftliches Anliegen:

- Quartierentwicklung

Leitidee III

Bewusster Umgang mit Differenz:

- Öffentlichkeitskampagne
- Politische Partizipation

Im Folgenden wird festgelegt, was konkret getan werden kann, um die Leitideen umzusetzen. Bei den genannten Umsetzungsvorschlägen handelt es sich um grössere Neuerungen, die in verschiedenen Arbeitsgruppen diskutiert wurden, jedoch der Präzisierung und der Ausarbeitung bedürfen. Die Vorschläge können nicht umfassend sein, da sie gemäss den Leitideen **schwerpunktmässig** definiert wurden. In der kantonalen Gesundheitspolitik wird der Bedeutung von Migrantinnen und Migranten bereits Rechnung getragen, und entsprechende Bemühungen um ein ebenfalls ressourcen-orientiertes Gesundheitsmanagement sind im Gange. Hier wird auf die Diskussion betreffend Aspekte einer verbesserten Kommunikation und Information im individuellen Gesundheitsmanagement innerhalb des Gesundheitsforums der Stadt Basel verwiesen. Die Bereiche Soziales und Kultur sind im Massnahmenkatalog unter 5 Teil D bzw. 6 Teil E genannt. Es ist selbstverständlich, dass bestehende Angebote - entsprechen sie den Leitideen - weitergeführt und optimiert werden.

4.1 Bereich Schulbildung

Für den Bereich Schulbildung wurden von der Arbeitsgruppe *Interkulturelle Pädagogik* folgende Ziele formuliert:

- Alle Kinder und Jugendlichen haben die gleichen Bildungschancen in einem qualitativ hochstehenden Schulsystem
- Der Erwerb und die Förderung von Sprachkompetenzen werden prioritär behandelt
- Das Potential von Kindern und Jugendlichen aus vielfältigen Lebenswelten und Erfahrungszusammenhängen wird in der Schule anerkannt, genutzt und gefördert

Um diesen Zielen noch näher zu kommen, werden in Zukunft stufenspezifisch und stufenübergreifend die Themen **Förderung der Erst- und Zweitsprachen** sowie **Förderung der sozialen Integration und des paritätischen Zusammenlebens** vorangetrieben. Expertinnen und Experten haben mögliche Massnahmen diskutiert. Auf der Ebene der schulischen Massnahmen stehen **fächerübergreifende Sprachförderungskonzepte** und die **Einbindung der Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK)** im Vordergrund. Auf der Ebene der ausserschulischen Massnahmen stehen die **Aus- und Fortbildung der Lehrkräfte in Interkultureller Pädagogik** und **Deutsch als Zweitsprache**, die Überarbeitung respektive die **Flexibilisierung der Lehrpläne**, **die Tagesschulangebote** und **die Elternarbeit** im Vordergrund.

Die einzelnen Schritte sollen, wenn möglich, in Zusammenarbeit mit den betreffenden ausländischen Organisationen und Konsulaten abgesprochen werden. Ferner ist es notwendig, ausländische Expertinnen und Experten beizuziehen.

In Zukunft sind also auf allen Schulstufen Projekte zu bezeichnen und entsprechend zu fördern, die der genannten Zielvorgabe und den integrationspolitischen Leitideen entsprechen. Die Arbeitsgruppe Interkulturelle Pädagogik weist jedoch auf zwei konkrete Vorschläge hin, die eine wegbereitende Funktion für das weitere Vorgehen haben:

- Massnahme **Mediothek** zur Förderung der sozialen Integration und zur Unterstützung der Lehrerfortbildung
- Massnahme **Sprach- und Kulturbrücke** zur schulstufenübergreifenden Förderung der Erst- und Zweitsprache

4.1.1 Mediothek

Bei der Mediothek handelt es sich um eine **infrastrukturelle Massnahme**, die den Lehrkräften den schnellen Zugang zu einer breiten Palette von Fachliteratur, Publikationen, Medien und Lehrmitteln im Fachgebiet Interkulturelle Pädagogik ermöglichen soll. Die Mediothek liefert das didaktische und methodische Rüstzeug, damit Lehrerinnen und Lehrer die Sprachkompetenzen, die interkulturellen Fähigkeiten und die multikulturellen Wissensbestände ihrer Schülerinnen und Schüler fördern können. Darüber hinaus bietet sich die Mediothek als zentrale Dokumentationsstelle an, u.a. für die Ausbilderinnen und Ausbilder der Lehrkräfte, für Erzieherinnen und Erzieher in Tagesheimen und Krippen, aber auch für zweisprachig erziehende Eltern.

Die Mediothek sollte von einer Fachperson betreut werden, die selbst auch über zweisprachige Kompetenz und Migrationserfahrung verfügt.

4.1.2 Sprach- und Kulturbrücke

Beim Projekt Sprach- und Kulturbrücke handelt es sich längerfristig um eine **schulpolitische Massnahme**, die die **Förderung der Mehrsprachigkeit** ins Zentrum rückt, da das bestehende Potential nur dann genutzt werden kann, wenn die Voraussetzungen dafür tatsächlich geschaffen werden.

Im Projekt Sprach- und Kulturbrücke lernen die zweisprachigen Schülerinnen und Schüler, neue Erkenntnisse in der Erstsprache auf das Sprachkonzept der Zweitsprache (Deutsch) zu übertragen und umgekehrt. Gemeinsamkeiten und Unterschiede werden erarbeitet, damit eine positive Haltung gegenüber der Mehrsprachigkeit entsteht. Darüber hinaus erhalten Schülerinnen und Schüler, die gewisse Lerninhalte mangels sprachlicher Kompetenz im Deutschen nicht nachvollziehen können, punktuell individuelle Betreuung, um die sprachlichen Grundlagen für den Unterrichtsstoff zu erlernen. Die Lehrkräfte der Sprach- und Kulturbrücke sind selbst mehrsprachig, haben Migrationserfahrung und verfügen über interkulturelle Kompetenzen. Sie vermitteln somit auch zwischen ausländischen Eltern und der Schule sowie innerhalb des Lehrkräfteteams.

Zurzeit wird das Projekt im Rahmen eines 25%-Pensums von einer türkischen Lehrkraft an zwei Standorten der Orientierungsschule durchgeführt und evaluiert. Die Ausweitung auf Italienisch, Spanisch und Albanisch ist im Gange. Für das Schuljahr 2000/01 sollte in jedem Schulhaus mit einem Anteil an fremdsprachigen Schülerinnen und Schülern von mindestens 50% für die jeweils grösseren Fremdsprachengruppen je eine Lehrkraft der Sprach- und Kulturbrücke zur Verfügung stehen. Im folgenden Schuljahr soll das Projekt auf die anderen Schulstufen (Kindergarten, Primarschule, Weiterbildungsschule) übertragen werden. Ab 2002/03 soll es Sprach- und Kulturbrückenangebote auf jeder Schulstufe in allen Schulhäusern für die grösseren Fremdsprachengruppen geben.

Da die Didaktiken in diesem Sprachlernkonzept koordiniert sein müssen, ist es das explizite Ziel, dass HSK-Lehrkräfte die Funktion der Lehrkräfte der Sprach- und Kulturbrücke übernehmen, sofern sie sich dem Unterrichtskonzept der Basler Staatsschule anpassen. Mit den Botschaften und Konsulaten wäre ein schrittweises Ersetzen der HSK-Kurse durch den integrierten Erstsprachunterricht der Lehrkräfte der Sprach- und Kulturbrücke zu überlegen, da diese Kurse nur von einem Teil der zweisprachigen Kinder besucht werden.

Dieser Massnahmenvorschlag ist nicht zuletzt deshalb vorrangig zu behandeln, weil die in ihrer vierten These formulierten Erkenntnisse der Expertengruppe Gesamtsprachenkonzept hier konkret miteingeflossen sind. Die Expertengruppe empfiehlt darüber hinaus, die Sprachen der Migration im Rahmen eines umfänglichen Sprachbewusstseins ("Eveil au langage") zu berücksichtigen und den Unterricht dieser Herkunftssprachen auch für einheimische Kinder zu öffnen.

4.2 Berufs- und Erwachsenenbildung

Angesichts der oben beschriebenen Ausgangssituation wird für den Bereich Berufs- und Erwachsenenbildung folgender Handlungsbedarf aufgezeigt und ein entsprechender Vorschlag gemacht.

Das Angebot an Übergangslösungen ("Brückenangebote im zehnten Schuljahr") für Jugendliche zwischen der Schulzeit und der Berufsbildung ist relativ umfangreich und sehr gut; Misserfolge sind in der **mangelnden oder zeitlich befristeten Begleitung** begründet. In der Erwachsenenbildung gibt es auch genügend und sehr kompetent geführte Aus- und Weiterbildungsangebote. Die Probleme sind an dieser Stelle strukturell begründet, da die Angebote **nicht koordiniert organisiert** sind und die dort erlangten Qualifikationen den Zugang zu einer weithin **anerkannten beruflichen Qualifikation** nicht gewähren.

In einer Arbeitsgruppe Berufs- und Erwachsenenbildung beider Basel haben Expertinnen und Experten mögliche Massnahmenvorschläge diskutiert, die sowohl die **ausserschulische, institutionenübergreifende Begleitarbeit** für Jugendliche als auch das Thema **Erwachsenenbildung** berücksichtigen. Da alle Eltern erfahrungsgemäss in den Berufsfindungsprozess ihrer Kinder miteinbezogen werden sollen, ist es sinnvoll, unter Erwachsenenbildung immer auch **Elternbildung** zu verstehen.

Um die ausserschulische Begleitung für Jugendliche und die koordinierte Organisation in der Erwachsenenbildung kurzfristig anzugehen und das Problem des Zugangs zur anerkannten beruflichen Qualifikation zumindest längerfristig zu lösen, schlägt die Arbeitsgruppe folgende Massnahme vor:

Massnahme Fach- und Informationsstelle für Integrationsbildung zur Förderung der Berufsbildung von Jugendlichen und Erwachsenen

4.2.1 Fach- und Informationsstelle für Integrationsbildung

Die langjährige Erfahrung, das differenzierte und breite Wissen sowie die entsprechende Qualität ausgewiesener Institutionen in der Integrationsbildung für Erwachsene und Jugendliche werden genutzt. Das heisst, solche Institutionen übernehmen das Management für die Dienstleistung **ausserschulischer Bildungsarbeit**.

Das Bildungsprogramm der Stelle besteht aus den Bereichen **Ausserschulische Massnahmen für Jugendliche und Erwachsenenbildung**.

Programm Ausserschulische Massnahmen für Jugendliche:

- Speziell für Jugendliche konzipierte Stützangebote, welche ausserhalb der Schule stattfinden und die Jugendlichen geschlechter- und altersgruppenspezifisch über die Schulstufen und Bildungsinstitutionen hinweg begleiten (Erwerb der Basiskompetenzen und Persönlichkeitsentwicklung). Dies richtet sich selbstverständlich auch an Kinder und Jugendliche der Institutionen der offenen Kinder- und Jugendarbeit und bedeutet sowohl **Betreuung** als auch **Beratung**, u.U. auch im Patensystem.

Programm Erwachsenenbildung:

- Deutsch als Zweitsprache auf unterschiedlichen Niveaus, also auch niederschwellige Angebote basierend auf informellen Methoden
- Staatskunde, Geschlechtergeschichte
- Soziale Orientierung basierend auf dem Erwerb von praktischem Wissen über das Funktionieren des hiesigen Post-, Telephon-, Banken-, Verkehrs-, Versicherungs-, Gesundheits- und Schulbildungssystems
- Gezielte Elternarbeit
- Laufbahnorientierung, bei der die verschiedenen Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt aufgrund der gemachten Ausbildung und Erfahrung analysiert und Informationen über die Chancen auf dem hiesigen Arbeitsmarkt vermittelt werden
- Anerkennungsverfahren der im Ausland erworbenen Berufs- und Bildungsabschlüsse aufgrund von Ausbildungsdauer und Ausbildungsinhalten
- Nachholmöglichkeit der Grundausbildung.

Die Fach- und Informationsstelle für Integrationsbildung pflegt eine intensive Zusammenarbeit mit den Hilfswerken und den kirchlichen Organisationen sowie mit den lokalen Amtsstellen KIGA (Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit), Fremdenpolizei etc., den Quartiervereinen, der Basler Freizeitaktion, dem Amt für Berufsbildung und Berufsberatung, dem Erziehungsdepartement, den Rektoraten, den Lehrlingswerkstätten, den Gewerbeschulen und den Ausländerorganisationen in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft.

Die Stelle für Integrationsbildung koordiniert und evaluiert Projekte für die obengenannten Bereiche und versteht sich vor allem auch als **Innovationszentrum**, in dem neue Projekte und Methoden initiiert und weiterentwickelt werden.

Das Know-how, das Personal, die Lokalitäten und die Vernetzung sind durch die genannten Institutionen vorhanden. Um die Koordinationsleistung zu steigern und um zu gewährleisten, dass die gesamte Zielgruppe erreicht wird, bedarf es jetzt vor allem eines klaren Auftrags an die obengenannten Institutionen. Die Zielgruppe setzt sich zusammen aus Ausländerinnen und Ausländern (mit B- und C-Bewilligungen), Geflüchteten (mit F-Bewilligungen) sowie Schweizerinnen und Schweizern. Mit Inkrafttreten des Abkommens über den freien Personenverkehr kann die Stelle darüber hinaus die Erstbegrüssung und Information zusammen mit der Staatskanzlei und den Quartiersekretariaten (siehe unten) koordinieren. Es ist geplant, ein Integrationsbildungsprogramm für Neuzugezogene vorerst auf freiwilliger Basis, später mit bundesgesetzlich verankertem Obligatorium zu entwickeln.

4.3 Erwerbsarbeit

Der europäische Vergleich zeigt, dass sich positive ökonomische Rahmenbedingungen auf die Position der Einwanderinnen und Einwanderer und ihrer Kinder in der Gesellschaft in höchstem Masse integrativ auswirken. Die gegenwärtigen Rahmenbedingungen sind nicht schlecht. Einige der Mängel an objektiver Information zu Integrationsfragen im Bereich Erwerbsarbeit können durch die obengenannte Stelle für Integrationsbildung behoben werden. Diese betreffen das Wissen um die Chancen auf dem hiesigen Arbeitsmarkt, die Möglichkeiten der selbständigen Erwerbsarbeit und in besonderem Masse das Wissen um die eigenen Rechte am Arbeitsplatz (Gleichstellung der Geschlechter, orts- und branchenübliche Entlohnung, Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft resp. in einem Berufsverband etc.). Um die Integration durch die Erwerbsarbeit zu verbessern, bedarf es besonders im Hinblick auf die arbeitsmarktlichen Umwälzungen im Zusammenhang mit der Öffnung der EU, vor allem der zunehmenden Personenfreizügigkeit – wirksamer Kontrollmöglichkeiten. Dadurch sollen Benachteiligungen im Arbeitsleben, welche auf eine schlechtere Verhandlungsposition zurückzuführen sind, verhindert werden. Bei der Ausgestaltung der Kontrollinstrumente und bei der Durchführung der Kontrolle sind alle betroffenen gesellschaftlichen Gruppen einzubeziehen.

Mit den folgenden Massnahmenvorschlägen von Seiten der Arbeitsgruppe Erwerbsarbeit sollen konkrete Schranken und gläserne Plafonds behoben werden, welche Partizipation und Zugang zum wirtschaftlichen und beruflichen Leben erschweren oder verunmöglichen. Priorität steht auch hier den Jugendlichen zu, damit Armut und Erwerbslosigkeit nicht "weitervererbt" werden, welche

die erste und teilweise bereits die zweite Generation durch die wirtschafts- und technologiebedingten Veränderungsprozesse der letzten Jahre getroffen haben.

Die Expertinnen- und Expertengruppe *Erwerbsarbeit* schlägt deshalb vor, auf zwei Ebenen vorzugehen:

- Massnahme Informationskampagne für den privatwirtschaftlichen Bereich
- Massnahme Öffnung der staatlichen Institutionen

4.3.1 Informationskampagne für den privatwirtschaftlichen Bereich

Eine gross angelegte Informationskampagne sieht vor, gezielt Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber dazu zu motivieren, vermehrt praktische Tätigkeitsfelder für die Vorlehren der Brückenangebote (siehe oben) und vor allem auch Lehrstellen anzubieten (im Sinne der Lehrstellenkampagne "L+"). Damit nicht von vornherein Deutschdefizite mit mangelnder beruflicher Qualifikation gleichgesetzt werden, wird im Rahmen des oben genannten ausserschulischen Betreuungsangebotes ein Vertrag für die berufsorientierte Sprachbildung ausgehandelt. Das Betreuungsangebot sieht zudem eine Ansprechfunktion für Lehrmeister vor. Für schulisch schwächere Jugendliche sollen niederschwellige Berufsbildungen entwickelt werden, die dem neuen Berufsbildungsgesetz entsprechen.

Damit es mittelfristig auch für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die selbst von Migrantinnen und Migranten geführt werden, möglich wird, Lehrstellen anzubieten, sollen sowohl Lehrverbände als auch die Möglichkeiten zum Nachholen der Meisterprüfung gefördert werden. Auch hier gilt es vor allem, diese Unternehmerinnen und Unternehmer darüber zu informieren, wie das hiesige berufliche Ausbildungssystem funktioniert. Auf der anderen Seite sind auch die hiesigen Berufsverbände gefordert, potentielle Mitglieder unter den Migrantinnen und Migranten anzuwerben und sie dadurch über ihre Qualitätsmassstäbe zu informieren.

Zudem soll der Dialog mit den Temporärfirmen zu Fragen der beruflichen Fördermassnahmen auf transparente Weise geführt werden, zumal laut den Statistiken des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit (BWA) im Kanton jeweils fast die Hälfte ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen ausländischen Pass besitzt. 1997 waren dies 3947 verliehene und 2670 vermittelte Personen.

4.3.2 Öffnung der staatlichen Institutionen

Die Beschäftigung ausländischer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Organen der staatlichen Verwaltung und in staatlich subventionierten Organisationen wird gefördert. Bei der Auswahl und Anstellung werden ihre spezifischen Sprachkenntnisse sowie ihre interkulturellen Kompetenzen als Qualifikation gewertet. Die Verwaltung kann und soll bei der Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten eine "Vorreiterrolle" einnehmen und als Beispiel für die Privatwirtschaft dienen. Es ist für das Gesamtbild unserer Gesellschaft angemessen, dass sich die Zusammensetzung der Bevölkerung im Staatspersonal widerspiegelt.

Der Kanton beschäftigt rund 18500 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, bildet aber derzeit nur 768 Personen aus, davon bloss 139 Lehrlinge in Betrieben (34 davon haben einen ausländischen Pass). Aufgrund des regierungsrätlichen Beschlusses über die Bereitstellung von Praktikumsplätzen der berufsorientierenden Vorlehren innerhalb der Verwaltung wurden bis dato neun Praktikumsplätze für das kommende Schuljahr in Aussicht gestellt. Es liegt im Interesse des Kantons, sowohl neue Lehrstellen als auch Praktikumsplätze zu schaffen.

Um die berufliche Integration in der Verwaltung und in staatlich subventionierten Institutionen im Sinne einer Verteilungsgerechtigkeit voranzutreiben, wird in Zukunft bei den Stellenausschreibungen wo möglich darauf hingewiesen, dass auch die Bewerbung von Migrantinnen und Migranten erwünscht ist.

4.4 Quartierentwicklung

Im Regierungsprogramm 1997-2001, im Projekt Werkstadt Basel, im Aktionsplan Umwelt und Gesundheit sowie im Berichtsentwurf des Regierungsrates über die Nachhaltige Entwicklung sind eine Fülle von Zielen und Massnahmen mit gesamtstädtischer Dimension genannt, welche z.T. auch die Integrationspolitik betreffen. Da es wenig sinnvoll ist, diese hier zu wiederholen, schlägt die Arbeitsgruppe Stadtentwicklung eine doppelte Vorgehensweise vor. Einerseits sollen die integrationspolitischen Leitideen zwingend eine **übergeordnete Funktion auf der Strategieebene der Stadtentwicklungsplanung** erhalten. Das bedeutet, dass bei der Umsetzung auf der Konzept- und Projektebene sämtliche Massnahmen in den obengenannten Bereichen auf der Basis der drei Leitideen auf ihr Integrationspotential hin zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen sind.

Der Einbezug von Migrantinnen und Migranten bei der Beurteilung der Massnahmen muss konsequenterweise gewährleistet sein, wenn die Leitideen berücksichtigt werden.

Andererseits sollen bereits heute, noch vor dem Vorliegen des Aktionsplanes Stadtentwicklung, zwei konkrete Vorschläge unter dem Titel **Quartierentwicklung** genannt sein, die, dem Geiste der Leitideen folgend, auch eine gewichtige Idee der Werkstadt Basel berücksichtigen, nämlich die **Förderung des sozialen und quartierpolitischen Engagements (Empowerment) der Quartierbevölkerung**. Beide Vorschläge sollen der Quartieraufwertung dienen, indem die **gesamte Quartierbevölkerung** in die Entwicklung miteinbezogen wird; es ist unbedingt zu vermeiden, dass dadurch die am wenigsten integrierten Bevölkerungsteile noch weiter an die Peripherie gedrängt werden.

- Massnahme: Quartiersekretariate
- Massnahme: Mediationsprojekt

4.4.1 Quartiersekretariate

Quartiersekretariate garantieren durch ihre dezentrale Organisation die Nähe zur Quartierbevölkerung. Von Privaten und von öffentlichen Institutionen/Ämtern getragen, fungieren sie als Mittler zwischen den Bevölkerungsgruppen im Quartier und den Verwaltungsinstanzen. Als dezentrale Informationsstellen sorgen sie für zielgruppenorientierte Information und für die Koordination der verschiedenen Bedürfnisse der Quartierbevölkerung (Kinder, ältere und behinderte Menschen, Frauen, Familien, alteingesessene, neuzugezogene und ausländische Mieterinnen und Mieter, Gewerbetreibende usw.). Dadurch werden Quartiersekretariate zum Motor der Quartierentwicklung. Durch ihr Angebot an themenspezifischer Beratung in verschiedensten Bereichen wie Umweltfragen, Wohnumfeldverbesserung, Mieterschutz, Bau- und Erneuerungsfragen, soziale Netze und Dienstleistungsangebote, Integrationsprojekte, Gesundheitsversorgung und Freizeit sind sie sensibilisiert für vordringliche Quartierprobleme und in der Lage, diese zu verhindern oder aufzufangen. Sie dienen in diesem Sinn als Anlauf- und Kontaktstellen sowohl für individuelle Beratung wie für die Unterstützung von Aktionsgruppen, Vereinen und Institutionen im Quartier und fördern indirekt den Aufbau einer Ortsbindung bei der Bevölkerung.

Quartiersekretariate dienen vor Ort als Drehscheibe für Politik und Verwaltung. Voraussetzung dafür sind allerdings eine verbindliche Form der Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden und Verwaltungsinstanzen (über die verschiedenen Departemente hinaus) und ein breit abgestütztes Netz von Organisationen und Institutionen, die jeweils einen oder mehrere Fachbereiche

der im Spektrum der Dienste der Quartiersekretariate zusammengefassten Angebote betreuen (z.B. MieterInnenverband, soziale und kirchliche Dienste, Selbsthilfeorganisationen, Quartiervereine, Verbände). Es ist darum in einem ersten Schritt notwendig, für die unterschiedlichen Quartiere der Stadt, je nach ihren spezifischen Bedürfnissen, sinnvolle Betriebskonzepte für Quartiersekretariate zu erarbeiten □□umso mehr, als Quartiersekretariate die Verbindung zu den amtlichen Planungsinstanzen sicherstellen und bei der Realisierung von Massnahmen und Projekten geeignete Partnerschaften vermitteln können.

4.4.2 Mediationsprojekt

Das Projekt umschreibt ein praxisorientiertes Mediationsprogramm, das sowohl der umfassenden Intervention als auch der konstruktiven, nachhaltigen Beilegung von quartierbezogenen Konflikten in der Stadt Basel dient.

Das Mediationsprogramm verpflichtet sich dem Wirkungspotential des Empowerments der lokalen Bevölkerung. Das heisst, es baut auf den vorhandenen Fähigkeiten und Kompetenzen der Menschen im Quartier auf. Gleichzeitig orientiert es sich an den konkreten Problemen des Zusammenlebens. Dazu werden geeignete Frauen und Männer unterschiedlichen Alters und von unterschiedlicher sozialer und sprachlich-kultureller Herkunft als zukünftige Mediatorinnen und Mediatoren der einzelnen Quartiere ausgewählt und von einem Moderatoren-Team in den Bereichen von Konflikt und Mediation gratis ausgebildet und wissenschaftlich beraten.

Die Ausbildung befähigt insbesondere, sachgemäss in vertrackten Konflikten zu intervenieren, Eskalationsdynamiken gezielt zu unterbrechen und involvierte Parteien zu einer selbst-erarbeiteten, nachhaltigen Beilegung der Konflikte zu führen.

Die Mediatorinnen und Mediatoren arbeiten auf Einsatzbasis und werden fallbezogen nach Zeitaufwand entlohnt. Wo es von Nutzen scheint, werden bestehende Institutionen im Quartier (Kirche, Quartiervereine etc.) miteinbezogen. Längerfristig ist die vollständige Integration des Projekts in die Quartierstrukturen (siehe Beispiel oben) anzustreben.

4.5 Öffentlichkeitskampagne

Die zukünftige Integrationspolitik strebt eine Versachlichung der Diskussion an. Es besteht ein grosser Nachholbedarf an objektiven Informationen hinsichtlich Integrations- und Migrationsfragen. Es muss daher eine der Hauptaufgaben einer zukunftsgerichteten Integrationspolitik sein, den Informationsfluss zu gewährleisten und zu intensivieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Veränderung der Einstellung der Bevölkerung viel Zeit in Anspruch nehmen wird. Das gilt auch für die Verwaltung. Eine breitangelegte, sachliche Informationskampagne soll gestartet werden, die den Dialog in der Bevölkerung fördert und versucht, auf allen Seiten integrationshemmende Vorurteile zu beseitigen.

Eine Aufklärungskampagne über die Zielsetzungen der Integrationspolitik muss daher langfristig angelegt sein und neben der Vermittlung von allgemeinen Inhalten auch die öffentlichkeitswirksame Begleitung der jeweiligen konkreten Projekte und Massnahmen einschliessen.

4.5.1 Strukturen

Damit eine für die Öffentlichkeit transparente Operationalisierung der vorgeschlagenen Massnahmen stattfinden kann, soll die bestehende Migrations- und Integrationskommission in der Legislaturperiode 2001-2005 in ein eigentliches beratendes **Fachgremium** umgebildet werden. Dieses Fachgremium soll - unter Berufung auf Punkt 1 des dieses Jahr in Kraft tretenden Integrationsartikels 25a im ANAG - integrationsfördernde Projekte hinsichtlich der Möglichkeit ihrer staatlichen Finanzierung prüfen.

In dieses Gremium sollen vermehrt auch mit der Materie fachlich vertraute Migrantinnen und Migranten gewählt werden.

Das Gremium soll u.a. garantieren, dass

- Doppelspurigkeiten vermieden werden
- vorhandene Ressourcen optimal genutzt werden
- alle Projekte und Massnahmen regelmässigen Evaluationen unterzogen werden
- die Vernetzung funktioniert

Eine **Koordinationsstelle** – innerhalb der Verwaltung oder im Auftragsverhältnis – überblickt und dokumentiert vorhandene und neu geplante Projekte und Angebote. Sie formuliert in Zusammenarbeit mit den Ausländerorganisationen, den Kirchen und der unten genannten **Finanzkontrollstelle** Empfehlungen zu Handen des Fachgremiums und des Delegierten für Migrations- und Integrationsfragen.

Der gesamte Mittelfluss im Migrations- und Integrationsbereich wird ab Herbst 1999 zentral im Wirtschafts- und Sozialdepartement erfasst, analysiert und für die Entscheidungsträgerinnen und -träger sowie das obengenannte Gremium aufbereitet.

4.5.2 Grundlagenerhebung

Dort, wo darüber hinaus zu Integrationsfragen Informationsbedarf besteht, muss das Manko nötigenfalls durch geeignete unabhängige Forschungen behoben werden. Auch hier gilt, dass der vorhandene Erfahrungs- und Wissensschatz sowohl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachdienste (Kirchen, Hilfswerke etc.) und der Mitglieder der Ausländerorganisationen als auch der Universität und der Fachhochschulen genutzt wird. Öffentlichkeitsarbeit heisst in diesem Sinne auch Informationsaustausch und Vernetzung der Praktikerinnen und Praktiker mit den Forschenden.

4.6 Politische Partizipation

Eine grundlegende Voraussetzung für eine paritätische Integration, für die aktive und gleichberechtigte Teilhabe an den gesellschaftlichen Prozessen und Entwicklungen im Ganzen, sind die politischen Partizipationsmöglichkeiten. In den drei Leitideen der zukünftigen Integrationspolitik reflektiert sich eine moderne, zukunftsgerichtete Haltung. Sie beinhaltet die Orientierung nach den Ressourcen und dem Potential, umfasst das Wohlergehen der gesamten Gesellschaft und nimmt den Menschen als Individuum ernst. Die Massnahmenswerpunkte liegen entsprechend in den Bereichen Bildung, Erwerbsarbeit, Stadt- resp. Quartierentwicklung und Vernetzung, um das Potential der Zugewanderten zum Nutzen der Gesamtgesellschaft baldmöglichst zur Entfaltung zu bringen.

Falls sich diese leistungsorientierte, auf eine rasche Integration abzielende Politik als effizient und **wirksam** erweisen sollte, müsste dem demokratischen Grundsatz *no taxatio without representatio* ("keine Steuerpflicht ohne Stimm- und Wahlrecht") Folge geleistet werden, um nicht dem Vorwurf der Unglaubwürdigkeit ausgesetzt zu sein. Für die zukünftige Integrationspolitik bedeutet der Grundsatz auch umgekehrt, dass diejenigen, die über Rechte verfügen, selbstverständlich auch ihre Pflichten wahrnehmen und sich aktiv für eine erfolgreiche Integration engagieren. Der Grundsatz unterstützt zudem den Individualansatz der zukünftigen Integrationspolitik, denn, einmal zum Tragen gekommen, hat er den grossen Vorteil, dass sich die Ausländerinnen und Ausländer durch politische Rechte als Individuen artikulieren können und damit auch vermehrt als Individuen wahrgenommen werden.

Vor diesem Hintergrund ist **mittelfristig**, bei nachweislichem Erfolg der Integrationsbemühungen und bei genügender Akzeptanz innerhalb der schweizerischen Bevölkerung, die Einführung des aktiven kommunalen Stimm- und Wahlrechts für die Landgemeinden bzw. des kantonalen Stimm- und Wahlrechts für alle Niedergelassenen zu prüfen. Auf nationaler Ebene soll im Zuge der Modernisierung der Integrationspolitik die Vereinfachung der Einbürgerungsmöglichkeit nach EU-Durchschnittsnorm an die Hand genommen werden.

5. Evaluation und Kontrolle

Die Planungs- und Steuerungsprozesse benötigen Entscheidungsgrundlagen sowie ein kontinuierliches Monitoring der Entwicklung. Für die Entscheidungsgrundlagen bedarf es der sorgfältig erhobenen Daten (Grundlagenforschung), für das Monitoring der sorgfältig durchgeführten Evaluationsstudien. Erstere verfolgen primär deskriptive Ziele, letztere analysieren die Wirkungen und Nebenwirkungen einer Massnahme. Die Kontrolle über die Wirksamkeit soll zusätzlich, aber nicht ausschliesslich, finanziell ausgerichtet sein.

Eine umfassende, die Bevölkerungsmeinung einbeziehende Vor- und Begleitevaluation von Massnahmen verbessert die Akzeptanz der Projekte und verhindert, dass diese als Willkür empfunden werden.

Die zukünftige Integrationspolitik braucht nach neuesten Erkenntnissen der Wissenschaft durchgeführte empirische Untersuchungen, wobei sie das vorhandene Potential und die Kompetenzen der verschiedenen Forschungs- und Dienstleistungsabteilungen an der Universität, den Fachhochschulen und in der Verwaltung selbst nutzt. Zudem lässt sie den gesamten Mittelfluss im Integrationsbereich durch eine im Wirtschafts- und Sozialdepartement eingesetzte Finanzkontrollstelle im Sinne der Kostentransparenz

erfassen und analysieren. Die Öffentlichkeit soll regelmässig über die Wirksamkeit der Integrationsmassnahmen und den Mittelfluss im Migrationsbereich orientiert werden.

6. Zusammenfassung

Die zukünftige Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt orientiert sich an den folgenden drei Leitideen:

1. Das Fundament, auf dem die zukünftige Integrationspolitik aufbaut, wird von dem **vorhandenen Potential**, also den Errungenschaften, Erfahrungen, Fähigkeiten und Kompetenzen der Beteiligten gebildet.
2. Integration wird als **gesamtgesellschaftliches und gesamtstädtisches Anliegen** verstanden, d.h. die Gesamtheit aller Gesellschaftsmitglieder - seien sie Einheimische oder Zugezogene - rückt ins Blickfeld der Beobachtungen und Bemühungen.
3. Die erwünschte Tiefe und Verbindlichkeit erlangt eine Integrationspolitik, wenn **ein bewusster und sorgsamer Umgang mit Differenz** garantiert ist. Weder dürfen soziale oder strukturell bedingte Probleme oberflächlich kulturalisiert und ethnisiert (vgl. S. 5 des Leitbildes) noch dürfen geschlechter-spezifische Aspekte ignoriert oder neutralisiert werden.

Die drei Leitideen prägen die zukünftigen Verfahrensweisen der Integrationspolitik mit folgenden Zielen:

1. **Verfolgt wird eine umfassende Sozialpolitik.** Als Grundprinzip gilt der Gleichheitsansatz. In der Bekämpfung sozialer Benachteiligung gelten sozio- ökonomische Kriterien für die Bestimmung der Zielgruppen und nicht die ethnische Herkunft. Sondermassnahmen gelten als Übergangsmassnahmen; das Ziel ist die Vermeidung des sozialen Abstiegs.
2. **Die vorhandenen Ressourcen werden genutzt und der individuelle Aufstieg gefördert.** Soziale Mobilität und Leistungswilligkeit werden durch den Abbau struktureller Schranken unterstützt, die Erwartungen der Integrationspolitik werden klar kommuniziert.
3. **Informationslücken werden geschlossen und Vorurteile auf allen Seiten abgebaut,** da viele Spannungen und Probleme aufgrund mangelnden Wissens und mangelhafter Kommunikation überhaupt erst entstehen.

Um den **Ungleichheitstendenzen** auf dem Ausbildungs-, Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie im Bereich der politischen Partizipation entgegenzuwirken, werden schwerpunktmässig folgende Umsetzungsbereiche definiert:

- Förderung der Mehrsprachigkeit im schulischen Bereich
- Ausserschulische und institutionenübergreifende Begleitung von Jugendlichen zur Arbeitsmarktintegration
- Koordinierte Organisation der Erwachsenenbildung
- Öffnung staatlicher Institutionen
- Empowerment der Quartierbevölkerung durch Quartiersekretariate und Mediationsprogramme
- Grossangelegte Öffentlichkeitskampagne der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft zur Versachlichung der Diskussion
- Partizipation

Als gesamtgesellschaftlicher Prozess gesehen meint Integration die positive Einbindung aller Gesellschaftsmitglieder. Damit die positive Einbindung auch für neu Zugezogene gewährleistet ist und deren Motivationspotential genutzt werden kann, zielt die Integrationsplanung auf ein Schulungsobligatorium mit Deutschkursen, Staatskunde und sozialer Orientierung (nach niederländischem Vorbild) ab.

Chancengleichheit für alle bedeutet Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten

Die zukünftige Integrationspolitik achtet und fördert die im Kanton lebenden Menschen als **Individuen**. Sie verabschiedet sich von einem kommunitaristischen (auf das Gemeinschaftliche bezogenen) Integrationsmodell, das ethno-nationale Gruppen (schweizerische, italienische, albanische, kurdische etc.) als Kollektive definiert und deren Angehörige fast ausschliesslich als Teile von Kollektiven wahrnimmt. Damit wird verhindert, dass die Förderung einzelner Personengruppen zu Lasten anderer geht. Unterprivilegierte dürfen in keinem Falle ausgegrenzt werden; Ausländerinnen und Ausländer dürfen nicht mit dem Vorurteil der Hilfebedürftigkeit belastet werden. Der strukturbedingte soziale Abstieg soll vermieden werden, die neue Integrationspolitik ist vornehmlich leistungs- und aufstiegsorientiert.

Der weltoffenen und humanistischen Tradition Basels verpflichtet, orientiert sich die Integrationspolitik an der Persönlichkeit des Einzelnen, am Gewinn aller Beteiligten und am Gemeinwohl von Stadt und Kanton.