

*Swiss Forum for Migration
and Population Studies
Rue St-Honoré 2
CH-2000 Neuchâtel*

Frau Regierungsrätin Sabine Pegoraro
Herr Regierungspräsident Jörg Schild
Polizei- und Militärdepartement Basel Stadt
„Vernehmlassung Integrationsgesetz“
Postfach
4001 Basel

Neuchâtel, 13. November 2004

Vernehmlassung in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt zum Entwurf eines Gesetzes über die Integration der Migrationsbevölkerung

Sehr geehrte Frau Pegoraro, sehr geehrter Herr Schild,

Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) hat diese Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Integration der Migrationsbevölkerung nach einer eingehenden Lektüre und einer internen Diskussion verfasst. An der Diskussion haben sich folgende Forscher und Forscherinnen beteiligt: Christin Achermann, Janine Dahinden, Gianni D'Amato, Denise Efionayi-Mäder, Rosita Fibbi, Bülent Kaya und Martin Niederberger.

Das SFM ist ein Forschungsinstitut, das politisch unabhängig und neutral ist und dessen Aufgabe es ist, Wissen zu Aspekten der Migration zu generieren. In diesem Sinne sind wir weder für noch gegen das zur Vernehmlassung vorliegende Integrationsgesetz. Vielmehr wollen wir mit unserer Stellungnahme Ergebnisse aus der Forschung und aus der wissenschaftlichen Diskussion für den weiteren politischen Prozessablauf bereitstellen und zur demokratischen Meinungsbildung beitragen.

Wir hoffen, Ihnen mit unseren Überlegungen zu dienen.

Hochachtungsvoll

Swiss Forum for Migration and
Population Studies

Dr.phil. Janine Dahinden

Allgemeine Würdigung des Entwurfs eines Gesetzes über die Integration der Migrationsbevölkerung

Begrüssenswert erscheinen uns auf allgemeiner Ebene die Bemühungen, eine fortschrittliche Integrationspolitik durch ein Integrationsgesetz abzustützen. Ein solches Gesetz ist die logische Fortsetzung der Vorbildfunktion, die Basel in Hinsicht auf seine Integrationspolitik national wie international einnimmt. Einem solcherart gestalteten Gesetz kommt insbesondere in der deutschen Schweiz eine Signalwirkung zu. Das Gesetz erlaubt zudem, Integration als einen längerfristigen Prozess zu denken wie auch als gesamtgesellschaftliche Querschnittsaufgabe zu betrachten (§3, Absatz 4). Dies entspricht den aktuellen sozialwissenschaftlichen Debatten. Im Einklang mit diesen Voraussetzungen steht unseres Erachtens das Anliegen, die bestehenden Institutionen zu öffnen und Integrationsarbeit primär über vorhandene Regelstrukturen zu leisten. Hier hat ein Umdenken auf einer pragmatischen Ebene stattgefunden, das als zeitgemäss und adäquat zu bezeichnen ist.

Positiv zu vermerken ist des Weiteren die Absicht, die Arbeitgebenden in die Integrationsbemühungen einzubeziehen. Studien zeigen, dass dem Arbeitsplatz eine hohes Integrationspotential zukommt, das als nicht ausgeschöpft zu betrachten ist.

Schliesslich möchten wir noch erwähnen, dass uns die Pflicht zur Evaluation der Integrationsmassnahmen und zur öffentlichen Berichterstattung als ein sinnvolles Vorgehen erscheint, um die Wirkung des eingeschlagenen Weges einschätzen zu können.

Gleichwohl möchten wir, bevor wir im Einzelnen auf die Artikel eintreten, einige kritische Anmerkungen anbringen.

Nicht nur die Schweiz, alle modernen Gesellschaften unterlagen während den letzten Jahrzehnten einem gesellschaftlichen Wandel, der eine Diversifizierung und Pluralisierung der Lebensstile aber auch der Wert- und Normvorstellungen für uns alle zur Folge hatte. Dieser Wandel stellt die modernen Gesellschaften vor neue Herausforderungen im Umgang mit Differenz. Dass sich die Integrationspolitik und der Entwurf des Integrationsgesetzes der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt durch die Leitidee eines bewussten und sorgsamem Umgangs mit Differenz auszeichnen und Vielfalt als Element einer freiheitlichen Ordnung verstanden wird, ist unseres Erachtens eine konstruktive Antwort auf diese neue Realität. Umso weniger einsichtig erscheint es deshalb, gewisse Aufgaben der künftigen Integration an die Bevölkerung mit Migrationshintergrund zu relegieren. Denn es ist selbstverständlich, dass die geltenden Gesetze von allen respektiert werden müssen, unabhängig von der Herkunft, dem Alter, dem Geschlecht usw. Letztlich gälte vieles, was im Integrationsgesetz angesprochen ist, für alle Bewohner und Bewohnerinnen der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt, dies unabhängig von ihrer Herkunft: Dies gilt auch für die Gleichstellung zwischen Mann und Frau: Falls besondere Gleichstellungsprobleme bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund auftauchen, wäre es nötig, diese zu benennen, ansonsten scheint es unsinnig, diese Forderung speziell an die Migrationsbevölkerung zu richten (§4, Absatz 2). Denn obwohl in der Bundesverfassung ein Gleichstellungsartikel verankert ist, stellen sämtliche zur Verfügung stehenden Studien der Schweiz ein sehr schlechtes Zeugnis betreffend ihrer Gleichstellungsergebnisse aus. Die Forderung gilt demnach für alle Einwohner und Einwohnerinnen.

Des Weiteren ist die Idee eines Auseinandersetzens seitens der Bevölkerung mit Migrationshintergrund mit „hiesigen“ gesellschaftlichen Verhältnissen problematisch. Der Begriff „hiesig“ wird als die Region umfassend und als den tatsächlichen relevanten Lebensraum über die Kantonsgrenzen hinaus definiert, wie es mental der Basler Identität und Lebensrealität entspricht (Erläuterungen zu §3, Absatz 3). Aus einer aufgeklärten Position heraus könnte man dennoch fragen: Welches sind die „hiesigen“ Wertvorstellungen, an denen sich Personen mit Migrationshintergrund anpassen sollten? Sind es die Vorstellungen jener Bürgerinnen und Bürger, die gegen die EU und die Mutterschaftsversicherung aktiv sind, oder sind jene

Baslerinnen und Basler gemeint, die in der Anti-Globalisierungsbewegung engagiert sind? Vermutlich wäre es eine eigene Untersuchung wert zu schauen, wie sich das calvinistische Arbeitsethos - das in den Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen, S. 28 explizit als Beispiel genannt wird - heutzutage bei den jungen Leuten äussert; denn bekanntlich sind wir alle, unabhängig von unserer Herkunft, mit den modernen Transformationsprozessen und deren Folgen konfrontiert.

Ein wichtiger Grundpfeiler der Basler Integrationspolitik war seit Beginn deren Ressourcenorientierung, eine heutzutage im übrigen prominente Idee auch in der sozialwissenschaftlichen Debatte. Leider gelingt es in diesem Entwurf nur skizzenhaft diese Ressourcenorientierung beizubehalten. Wissenschaftlich abgestützte Bestrebungen in Richtung von *Diversity Management und Diversity Mainstreaming* müssten eine stärkere Berücksichtigung finden. Hierzu gehört auch die Förderung einer sprachlichen Vielfalt. Neben der Förderung der lokalen Landessprache wäre insbesondere auch die Förderung der Herkunftssprachen im Gesetz zu verankern. Auf diese Weise könnte das Potential der fremdsprachigen Bevölkerung besser genutzt werden. Erstaunlich ist das Fehlen dieser Elemente im Entwurf des Integrationsgesetzes, da das Erziehungsdepartement von Basel-Stadt bekanntlich ein Gesamtsprachenkonzept erarbeitet hat, das diese Ideen innovativ angeht.

In der sozialwissenschaftlichen Debatte gibt es einen weitgehenden Konsens in der Frage, dass eine erfolgreiche Integrationspolitik von einer flankierenden Antidiskriminierungspolitik unterstützt werden soll. Sollen die Herstellung der Chancengleichheit und damit sowohl die Überwindung von gesellschaftlichen Barrieren als auch die erfolgreiche Nutzung von institutionellen Ressourcen ein ernstzunehmendes Element der Integrationsbemühungen sein, müssen Antidiskriminierungsmassnahmen in einem breiteren Sinne ein grösseres Gewicht erhalten. Wenn Jugendliche mit Migrationshintergrund, die nicht aus der Europäischen Union stammen, bei der Arbeitssuche trotz gleicher Fähigkeiten, mit denselben sprachlichen, schulischen und beruflichen Qualifikationen und identischem Curriculum, klar benachteiligt werden, hat das wohl weniger mit ihrem Spracherwerb als mit einer herkunftsbezogenen Diskriminierung zu tun. Eine unserer Studien zeigte kürzlich, dass Kandidaten mit albanischem Namen in Konkurrenz mit einem Jugendlichen mit einem typischen Schweizer Namen, der dieselbe Schulbank gedrückt und dieselbe Lehre erfolgreich absolviert hat, deutlich weniger Chancen hatten, eine Arbeitsstelle zu finden. Solche Dynamiken müssen mit gezielten Antidiskriminierungsmassnahmen aufgefangen werden. Zwar ist unter Artikel §4, Absatz 7 aufgeführt, dass der Kanton für die Vermeidung und Bekämpfung jeder Form von Diskriminierung aufkommen sollte. Aus wissenschaftlicher Sicht ist diese Massnahme ungenügend um einer flankierenden Antidiskriminierungspolitik zu entsprechen.

Schliesslich bedauern wir, dass keine Verbindung von Einbürgerungs- und Integrationspolitik gemacht wird und dass eine politische Partizipation aus dem Integrationsgesetz explizit ausgeklammert wird. Unser Bedauern gründet auf Studienresultaten, die zeigen, dass die Teilhabe an vollen staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten als integrationsfördernd zu betrachten ist und zu einem guten gesellschaftlichen Zusammenleben beiträgt.

Diskussion einzelner Punkte

Zu §1 - Begriffe

Zu Absatz 1 dem Begriff des „geregelten Aufenthaltsrechts“

Wir regen an, den Geltungsbereich des Integrationsgesetzes auf vorläufig Aufgenommene auszuweiten. Eine vom SFM durchgeführte Studie macht auf die prekären Verhältnisse jener vorläufig aufgenommenen Menschen aufmerksam, die jahrelang in einem Provisorium leben und somit einem eigentlichen Integrationsparadox unterliegen. Während von ihnen als Bedingung, um eine Aufenthaltsbewilligung erwerben zu können, eine Eingliederung in die hiesigen Verhältnisse erwartet wird, ist ihnen staatlicherseits eine Integration und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben teilweise untersagt. Die Ausweitung des Integrationsgesetzes auf Menschen, die bereits seit einigen Jahren in der Schweiz leben und von denen realistischerweise vermutet werden kann, dass sie über längere Zeit hier bleiben werden, erscheint wichtig, um mit sprachlichen und beruflichen Massnahmen die Kompetenzen dieser Menschen auf dem Arbeitsmarkt

zu verbessern. Zentral ist dabei auch, dass insbesondere für Jugendliche eine Förderung der Berufs- und Weiterbildung und der Zugang zu Lehrstellen gewährleistet werden kann.

Zu §4 – Förderung der Integration

Zu Absatz 4

Des Weiteren regen wir an, mit dem Integrationsgesetz die Bereitstellung von Diensten der sprachlichen Übersetzung und interkulturellen Mediation zu regeln: Insbesondere bei Erst-Generations-Einwanderern können diese Dienstleistungen, wie verschiedene Studien zeigen, zu einer besseren Integration beitragen.

Neben der Förderung der lokalen Standardsprache wäre auch die Förderung der Herkunftssprachen Teil einer Integrationspolitik und sollte in diesem Entwurf geregelt werden. So würde es zu einer innovativen Integrationspolitik gehören, Herkunftssprachen im Sinne von Schlüsselkompetenzen für berufliches Fortkommen zu fördern.

Zu Absatz 5:

Integrationsvereinbarungen wie sie in diesem Absatz vorgeschlagen werden, sind international inzwischen nichts Neues mehr. Neben Holland hat auch Frankreich vor kurzem einen solchen „contrat d'intégration“ eingeführt. Aus Holland wie auch aus Frankreich sind erste Evaluationen publiziert, die zeigen dass solche Verträge durchaus auch problematische Elemente haben. Diese sind unter anderem administrativen Charakters und betreffen etwa die Vollziehung der angedrohten Sanktionen. Das Vollstrecken der Sanktionen erweist sich nämlich als sehr kostspielig, was zur Folge hat, dass die Behörden in der Praxis oftmals darauf verzichten. Wir empfehlen deshalb, diese internationalen Erfahrungen in die Ausgestaltung dieses Absatzes einfließen zu lassen.

Gerade in diesem Zusammenhang scheint uns das Prinzip des „Fördern und Fordern“ wichtig und damit meinen wir, dass – gemäss französischem Vorbild – konkret definiert werden sollte, was genau Rechte und Pflichten der Migranten und Migrantinnen im Rahmen einer solchen Integrationsvereinbarung sind. Beispielsweise könnte festgelegt werden, wie viele Stunden Sprachunterricht den Migranten und Migrantinnen zustehen (in Frankreich zwischen 200 und 500 Stunden, gemäss einer vorherig erfolgten individuellen Abklärung).

Des Weiteren wäre zu diskutieren, inwiefern Förderungspolitik und Ressourcenorientierung als Leitideen des Integrationsgesetzes sich mit einer Sanktionspolitik vereinbaren lassen. Die beiden Politikansätze folgen anderen Logiken und stehen unseres Erachtens damit in einem Widerspruch.

Zu Absatz 6:

Eine Studie des SFM zeigt, dass Sprachkurse am Arbeitsplatz nur besucht werden, wenn sie mindestens zum Teil während der Arbeitszeit stattfinden. Zudem weist die Forschung darauf hin, dass Sprachkurse sehr vielfältig sein könnten und idealerweise über das professionellen Wortschatz hinausgehen sollten. Integration am Arbeitsplatz erfolgt jedoch nicht nur über die Sprache (oder allgemeiner soziale Kommunikation). Für eine erfolgreiche Integration in den Betrieb und am Arbeitsplatz braucht es ebenso die Voraussetzung einer Gleichbehandlung und Nicht-Diskriminierung, es benötigt eine Anerkennung und Förderung der Aus- und Weiterbildung und die Organisationsstruktur muss einer Diversität gerecht werden.

Die zitierten Studien der Mitarbeitenden des SFM zum Thema:

Achermann, Christin und Stefanie Gass (2003). *Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis in der Stadt Basel*. Zürich: Seismo.

Dahinden, Janine und Milena Chimienti (2002). *Sprachmitteln und interkulturelles Vermitteln. Theoretische Perspektiven. Forschungsbericht Nr. 25*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrationsstudien.

- Dahinden, Janine, Rosita Fibbi, Joelle Moret und Sandro Cattacin (2004). *Integration am Arbeitsplatz in der Schweiz. Probleme und Massnahmen. Ergebnisse einer Aktionsforschung. Forschungsbericht 32/2004*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.
- D'Amato, Gianni (2001). *Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz*. Münster: Lit Verlag.
- D'Amato, Gianni (2003). "L'integrazione sociale nelle realtà urbane della Svizzera", in : Claudia Cominelli, *Ente locale e scuole di fronte alle sfide dell'interculturalità*, Atti del convegno, Quaderni dell'Osservatorio Provinciale Immigrazione, Università Cattolica (Brescia), n. 11, p. 51-59
- Fibbi, Rosita, Bülent Kaya und Etienne Piguet (2003). *Le passeport ou le diplôme? Etude des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration. Rapport de recherche 31 /2001*. Neuchâtel: Forum Suisse pour l'étude des migrations et de la population.
- Grin, François, Jean Rossiaud und Bülent Kaya (2003). "Immigrationssprachen und berufliche Integration in der Schweiz", in Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi und Werner Haug (Hg.). *Migration und die Schweiz*. Zürich: Seismo, S. 421-453.
- Kaya, Bülent (2002). *Politiques et pratiques en matière de formation linguistique des migrants adultes en langues d'accueil: perspectives européennes*. Neuchâtel : Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.
- Kamm, Martina, Denise Efiionayi-Mäder, Anna Neubauer, Philippe Wanner und unter Mitarbeit von Annika Fauck (2003). *Aufgenommen - aber ausgeschlossen? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz*. Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR).
- Kamm, Martina und Sandro Cattacin (2001). *Hilfe für Opfer rassistischer Diskriminierung. Eine Analyse des Angebots in der Schweiz*. Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus.
- Niederberger, Martin und unter Mitarbeit von Christin Achermann (2003). *Brückenangebote: Struktur und Funktion. Die Rolle von Geschlecht und Nationalität*. Neuchâtel: Bern.
- Wanner, Philippe (2004). *Migration und Integration. Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Volkszählung 2000*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Weiss, Regula und Rahel Stuker (1998). *Übersetzung und kulturelle Mediation im Gesundheitssystem : Grundlagenbericht*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations.