

sfm

SWISS FORUM FOR MIGRATION
AND POPULATION STUDIES

Der Kanton Basel-Stadt verfolgt seit dem Jahre 1999 eine Integrationspolitik, die in der Schweiz als vorbildlich gilt. Der vorliegende Bestandsaufnahme gibt einen Überblick über den momentanen Ist-Zustand der basel-städtischen Integrationspolitik. Sie benennt die Herausforderungen der kommenden Jahre. Nebst der Analyse der Sekundärliteratur und der vorhandenen statistischen Daten wurde in 29 Interviews und zwei Fokusgruppengesprächen das Wissen von Expertinnen und Experten eingeholt und valorisiert. Die differenzierte Darstellung der Integrationspolitik leistet einen Beitrag zur momentanen Debatte rund um die Ausrichtung der künftigen Integrationspolitik weit über die Grenzen des Kantons Basel-Stadt hinaus.

Autoren:

Nicole Wichmann, Politologin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am SFM.
Gianni D'Amato, Soziologe, ist Direktor des SFM.

ISBN 10 : 2-940379-47-5
ISBN 13 : 978-2-940379-47-7

sfm

SWISS FORUM FOR MIGRATION
AND POPULATION STUDIES

*Migration und
Integration in Basel-Stadt
Ein «Pionierkanton»
unter der Lupe*



SFM-Studien 55
Nicole Wichmann
Gianni D'Amato

SFM-Studien 55

Nicole Wichmann

Gianni D'Amato

In Zusammenarbeit mit Ilka Steiner und
Philippe Wanner

**Migration und Integration in
Basel-Stadt -**

Ein „Pionierkanton“ unter der Lupe



Christoph Merian Stiftung
St. Alban-Vorstadt 5
4002 Basel

www.merianstiftung.ch



GGG Basel
Im Schmiedenhof 10
4001 Basel

www.ggg-basel.ch



«Integration Basel»
Schneidergasse 7
4051 Basel

www.welcome-to-basel.bs.ch

Diese Studie wurde von der Christoph Merian Stiftung, der GGG Basel und der Fachstelle Integration und Antidiskriminierung «Integration Basel» in Auftrag gegeben und finanziert. Die im Bericht enthaltenen Aussagen müssen sich nicht mit den Ansichten der Auftraggeber decken.

© 2010 SFM

ISBN 10 : 2-940379-47-5

ISBN 13 : 978-2-940379-47-7

SFM - Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population

Rue St-Honoré 2 • CH-2000 Neuchâtel

Tél.: +41 32 718 39 20 • Fax: +41 32 718 39 21 • secretariat.sfm@unine.ch • www.migration-population.ch

L'institut SFM est associé à la Maison d'analyse des processus sociaux (MAPS) • www.unine.ch/maps

Inhaltsverzeichnis

Dank	7
Executive Summary	8
Abkürzungsverzeichnis	12
1 Einleitung	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Vorgehen	15
1.3 Struktur des Berichts	17
2 Konzeptuelles und Definition	20
2.1 Integration - Theorie	20
2.2 Der Integrationsdiskurs	22
2.3 Wie misst man Integration?	25
2.4 Integrationspolitik – Definition und Operationalisierung	28
2.5 Entwicklung der Integrationspolitik in Basel-Stadt	29
2.6 Exkurs: Integrationspolitik im Ausland	34
3 Migrantenbevölkerung in Basel-Stadt	38
3.1 Demografische Angaben	38
3.1.1 Migrantenbevölkerung nach Staatsangehörigkeit	38
3.1.2 Aufenthaltsdauer	42
3.1.3 Geburtsland der Wohnbevölkerung im Kanton Basel-Stadt	44
3.1.4 Alter der Migrantenbevölkerung	46
3.2 Angaben zur Migrationsgeschichte	49
3.2.1 Migrationsgrund	49
3.2.2 Aufenthaltsstatus der Migrantenbevölkerung in Basel-Stadt	52
3.2.3 Einbürgerungen	53
3.3 Weitere erklärende Variablen	55
3.3.1 Sprache	55
3.3.2 Bildungsstand der Migrantenbevölkerung	55
3.3.3 Religion	57
4 Spezifische Integrationsfördermassnahmen	59
4.1 Fördern	60
4.1.1 Potenzialansatz	60
4.1.2 Defizit-orientierte Integrationsförderangebote	62
4.2 Fordern – die Integrationsvereinbarungen	64
4.3 Transkulturelle Öffnung der Verwaltung	67

	4.3.1	Kundenorientierung und interkulturelle Sensibilisierung (KIS)	68
	4.3.2	GGG-Informationsmodule	69
4.4		Anti-Diskriminierung	69
	4.4.1	Massnahmen in der kantonalen Verwaltung	70
	4.4.2	Beratungsangebote	71
	4.4.3	Abbau von Vorurteilen	72
4.5		<i>Welcome to Basel</i>	73
4.6		Partizipation der Migrantenbevölkerung	75
4.7		Stärken-Schwächen Profil	78
	4.7.1	Stärken	78
	4.7.2	Schwächen	79
5		Chancengleichheit in der Bildung	82
5.1		Frühförderung – gleiche Startchancen für alle	82
	5.1.1	Einige Kennzahlen zur Betreuung im Vorschulalter	83
	5.1.2	Massnahmen im Frühbereich	84
	5.1.3	Stärken-Schwächen Profil	87
5.2		Obligatorische Schule	90
	5.2.1	Einige Kennzahlen zu den basel-städtischen Schulen	91
	5.2.2	Massnahmen im Schulsystem	93
	5.2.3	Stärken und Schwächen Profil	100
5.3		Übergang in das Erwerbsleben	103
	5.3.1	Einige Kennzahlen zum Übertritt ins Erwerbsleben	104
	5.3.2	Vorstellung der Massnahmen zur Verbesserung der Transition	106
	5.3.3	Stärken-Schwächen Profil	112
6		Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit	115
6.1		Teilnahme der Migrantenbevölkerung am Erwerbsleben	115
	6.1.1	Einige Kennzahlen zur Erwerbstätigkeit	115
	6.1.2	Erwerbslosigkeit	119
6.2		Massnahmen zur Verbesserung der Ungleichstellung der Migrantenbevölkerung in der Arbeitswelt	124
	6.2.1	Integrationsförderung am Arbeitsplatz	125
	6.2.2	Diversity Management	127
	6.2.3	Migrantinnen und Migranten als Unternehmer	129

	6.3	Erwerbslosigkeit	131
	6.3.1	Öffnung der Verwaltung in den Stellen, die sich mit den erwerbslosen Migrantinnen und Migranten befassen	131
	6.3.2	Ausrichtung der arbeitsmarktlichen Massnahmen auf die „spezifischen Bedürfnisse“ der Migrantinnen und Migranten	132
	6.3.3	Integrationsförderung durch die Sozialhilfe	133
6.4		Stärken-Schwächen Profil	134
	6.4.1	Stärken	134
	6.4.2	Schwächen	135
7		Gesundheit	138
7.1		Statistische Indikatoren zum Thema Gesundheit	138
	7.1.1	Gesundheitszustand	138
	7.1.2	Gesundheitsverhalten	140
7.2		Massnahmen im Gesundheitswesen	143
	7.2.1	Gesundheitsversorgung	143
	7.2.2	Gesundheitsförderung	146
7.3		Stärken-Schwächen Profil	148
	7.3.1	Stärken	148
	7.3.2	Schwächen	149
8		Sicherheit und Delinquenz	151
8.1		Statistiken	152
8.2		Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit	155
	8.2.1	Community Policing	155
	8.2.2	Mobile Jugendarbeit	157
8.3		Stärken-Schwächen Profil	158
	8.3.1	Stärken	158
	8.3.2	Schwächen	159
9		Wohnen und Zusammenleben	161
9.1		Wohnsituation der Migrantenbevölkerung in Basel	161
9.2		Massnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität	164
	9.2.1	Stadtentwicklung	164
	9.2.2	Interkulturelle Begegnungsorte	166
9.3		Stärken und Schwächen-Profil	168
	9.3.1	Stärken	168
	9.3.2	Schwächen	170

10	Demografische Herausforderungen	173
10.1	Einleitung	173
10.2	Vorliegende Prognosen	174
	10.2.1 Hypothesen	174
	10.2.2 Resultate	175
10.3	Bevölkerungsprognose	178
	10.3.1 Grundlagen	178
	10.3.2 Ausgangslage 2008	179
	10.3.3 Hypothesen und Datenquellen	180
	10.3.4 Resultate	182
11	Schlussbetrachtungen und Empfehlungen	188
11.1	Integrationspolitischer Handlungsbedarf	188
11.2	Gesamtbewertung des integrationspolitischen Dispositivs	191
	11.2.1 Siegeszug des auf das Individuum bezogenen Förderns und Fordern	191
	11.2.2 Technokratische Konzeption der Integration	194
	11.2.3 Orientierungslosigkeit	196
11.3	Eine kurze Standortbestimmung zum Schluss	197
12	Bibliographie	201
13	Anhang	217
	Tabellen für Bevölkerungsprognose	217
	Tabellarische Übersicht der Stärken und Schwächen-Profile	220

Dank

An dieser Stelle möchten wir allen danken, die bei der Entstehung dieses Berichts mitgewirkt haben. In erster Linie sind dies die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Behörden, der Nichtregierungsorganisationen und der Unternehmen in Basel-Stadt, die uns in den Experteninterviews und Fokusgruppengesprächen ihre Einschätzungen zur Integrationspolitik des Kantons mitgeteilt haben. Ein spezieller Dank gebührt den in Basel-Stadt lebenden Migrantinnen und Migranten, die mit uns über ihre persönlichen Erfahrungen gesprochen haben.

Den Mitgliedern der Steuergruppe, Angela Bryner (*Integration Basel*), Dieter Erb (*Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige*) und Angela Gurtner bzw. Carmen Rahm, (*Christoph Merian Stiftung*) möchten wir unseren Dank für die Vermittlung der Kontakte, die fachlich kompetenten Kommentare zu unseren Zwischenresultaten und die gute Zusammenarbeit aussprechen. Ohne die finanzielle Unterstützung dieser drei Stellen wäre ein Bericht in diesem Umfang nicht möglich gewesen.

Bedanken möchten wir uns auch bei Olivier Thommen von *Statistik Basel* und bei denjenigen MitarbeiterInnen des *Bundesamts für Statistik*, die uns bei der Beschaffung der statistischen Informationen unterstützt haben, sowie bei Marco Pecoraro (SFM) und Ilka Steiner (Uni Genf/SFM), die das umfangreiche Datenmaterial ausgewertet und in Grafiken aufbereitet haben. Die angenehme Zusammenarbeit mit den KollegInnen der Universität Genf - Ilka Steiner und Philippe Wanner - bei der Erstellung des demografischen Gutachtens wird uns ebenfalls in bester Erinnerung bleiben.

Ein spezieller Dank gilt den Kolleginnen und Kollegen am SFM - Noemi Carrel, Denise Efonayi-Mäder, Rosita Fibbi, Didier Ruedin, Silvia Schönenberger und Chantal Wyssmüller -, die uns mit ihren kompetenten Kommentaren zu einigen Kapiteln des Berichts, zum Zwischenbericht und zum Input-Papier für die Fokusgruppengespräche tatkräftig zur Seite gestanden haben. Zu guter Letzt geht unser Dank an Evelyn Wellding, die den Bericht lektoriert hat.

Executive Summary

Der Kanton Basel-Stadt verfolgt seit dem Jahre 1999 eine Integrationspolitik, die in der Schweiz als vorbildlich gilt. Diese Integrationspolitik basiert auf einem Integrationsleitbild, das sich am so genannten Potenzialansatz orientiert. Mit der Verabschiedung des basel-städtischen Integrationsgesetzes im Jahre 2007 wurde die rechtliche Grundlage für die Politik des *Förderns* und *Forderns* geschaffen.

Das SFM wurde von *Integration Basel*, von der *Christoph Merian Stiftung* und von der *Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige* in Basel beauftragt, eine Bestandsaufnahme der Integrationspolitik vorzunehmen. Der Schwerpunkt sollte dabei auf der Identifizierung der Lücken und des Handlungsbedarfs liegen. Diese Bestandsaufnahme gibt in erster Linie einen Überblick über den momentanen Ist-Zustand. Davon ausgehend werden die künftigen integrationspolitischen Aufgaben und Herausforderungen benannt und Empfehlungen für die Integrationspolitik der kommenden Jahre formuliert.

Der Studie liegen verschiedene Daten zugrunde. Zur Erstellung dieses Datenmaterials wurden zunächst die Sekundärliteratur, die zur Verfügung stehenden Politikdokumente und die Statistiken zum Thema Migration und Integration in Basel-Stadt zusammengestellt. In einem zweiten Schritt wurden 24 semi-strukturierte Experteninterviews und 5 Interviews mit Migrantinnen und Migranten in Basel durchgeführt. Zusätzlich wurde ein Gutachten zur demografischen Entwicklung im Kanton Basel-Stadt zu Rate gezogen, das bei Prof. Dr. P. Wanner an der Universität Genf in Auftrag gegeben wurde. Abschliessend wurden zwei Fokusgruppengespräche durchgeführt, in denen die Resultate der Ist-Analyse und die künftigen Herausforderungen diskutiert wurden.

Die Resultate der Bestandsaufnahme

In Kapitel 3 der Bestandsaufnahme wird das sozio-demografische Profil der Migrantinnenbevölkerung im Kanton Basel-Stadt beschrieben. Traditionell gibt es in Basel-Stadt zwei grosse Gruppen von Migrantinnen und Migranten: zum einen die EU-Bürger und zum andern die Bürger aus Drittstaaten, wobei der Anteil an Drittstaatenangehörigen mit 43% im schweizerischen Vergleich ausgesprochen hoch ist. In den letzten zehn Jahren hat sich das Profil der Migrantinnenbevölkerung allerdings stark gewandelt, wobei insbesondere eine Diversifizierung der Herkunftsländer und eine Zunahme des Bildungsniveaus beobachtet werden kann.

Kapitel 4 widmet sich der spezifischen Integrationsförderung. Dabei liegt der Schwerpunkt in Basel-Stadt auf dem individualistischen Konzept des *Forderns* (Integrationsvereinbarungen) und *Förderns* (grosses Angebot an

Deutsch- und Integrationskursen, Potenzial-Pilotprojekte). Daneben gibt es eine grosse Anzahl von Massnahmen, die auf die Öffnung der Institutionen, den Abbau von Diskriminierung, die Bildung einer „Willkommenskultur“ und auf mehr Partizipationsmöglichkeiten abzielen. Der grösste Schwachpunkt dieser Programme liegt in der fehlenden Fairness der verpflichtenden Massnahmen, denn die Integrationsvereinbarungen können nur mit Drittstaatenangehörigen ohne Rechtsanspruch auf einen Aufenthalt in der Schweiz abgeschlossen werden.

Die Kapitel 5 bis 9 analysieren die Situation in den Bereichen Bildung, Arbeit/Erwerbsleben, Gesundheit, Delinquenz und Wohnen. Die Indikatoren zum Bildungssystem verweisen auf eine Chancenungleichheit bei der Verteilung des Gutes „Bildung“, die sich bisweilen auch auf die nachfolgenden Zuwanderer-Generationen überträgt. Bei der Bewertung der Massnahmen im Schulbereich zeigt sich, dass das Konzept zur Frühförderung zwar überzeugt, doch dass die Ressourcen für eine konsequente Umsetzung fehlen. Das Schulsystem in Basel-Stadt scheint auf den ersten Blick integrativ zu sein, erweist sich aber bei näherer Betrachtung letztendlich als „segregierend“. Bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit können erste Erfolge verzeichnet werden, doch auch in Zukunft besteht in diesem Bereich ein grosser Handlungsbedarf.

Kapitel 6 befasst sich mit der Situation der Migrantenbevölkerung im Erwerbsalter. Generell ist die Migrantenbevölkerung durch eine hohe Quote sowohl an Erwerbstätigen als auch an unfreiwillig Erwerbslosen charakterisiert. Viele Betriebe versuchen inzwischen mit Hilfe des *Diversity Managements* und der Organisation von Sprachkursen am Arbeitsplatz einen Beitrag zur Integration zu leisten, aber das Engagement der Arbeitgeber in diesem Bereich ist sehr unterschiedlich und kann deshalb nicht als durchgehend zufrieden stellend beurteilt werden.

Kapitel 7 belegt, dass der Gesundheitszustand der Migrantenbevölkerung insgesamt schlechter ist als der der Schweizer Referenzbevölkerung. Bei der Gesundheitsversorgung wurden verschiedene Massnahmen zur transkulturellen Öffnung konzipiert, die generell positiv aufgenommen wurden. Ein weiterer Pluspunkt in diesem Bereich ist das grosse Angebot an speziell auf die Bedürfnisse der Migrantinnenbevölkerung ausgerichteten Gesundheitsförderungskursen. Als Schwachpunkt ist dagegen die mangelhafte transkulturelle Öffnung der Gesundheitsversorgung für ältere MigrantInnen zu nennen.

In Kapitel 8 werden einige Indikatoren zur Delinquenz untersucht, die aufzeigen, dass insbesondere junge Ausländer häufiger Straftaten begehen als die Schweizerinnen und Schweizer. Allerdings ist diese Feststellung mit Vorsicht zu behandeln, da die Kriminalitätsstatistiken verzerrt sind. Was die Prävention angeht, setzt der Kanton Basel-Stadt insbesondere auf die mobile

Jugendarbeit und das *Community Policing*. Diese Massnahmen werden zwar generell begrüsst, doch gleichzeitig wird sich dafür ausgesprochen, die Präventionsarbeit noch stärker transkulturell zu öffnen.

In Kapitel 9 schliesslich wird gezeigt, dass sich der Ausländeranteil in den verschiedenen Quartieren von Basel-Stadt stark unterscheidet. Während in den traditionellen Arbeiterquartieren viele AusländerInnen in schlechteren Wohnverhältnissen leben, sind in die „gut situierten“ Wohnviertel vorwiegend wohlhabende Personen aus den angrenzenden EU-Staaten gezogen. Durch die Schaffung verschiedener Einrichtungen, die eine interkulturelle Begegnung fördern sollen, wird versucht, dieser räumlichen Segregation Abhilfe zu leisten. Inwiefern diese Massnahme tatsächlich zu einer besseren Durchmischung beiträgt, ist allerdings umstritten.

Herausforderungen und Gesamtbeurteilung

Insgesamt gesehen rechnet das von der Universität Genf erstellte Gutachten (Kapitel 10) bis zum Jahre 2030 mit einer Bevölkerungszunahme im Kanton Basel-Stadt. Diese Zunahme ist vor allem auf die Zuwanderung, die Zunahme der Geburten bei den ausländischen Frauen und die Abnahme der Sterblichkeit zurückzuführen. Das demografische Gutachten prognostiziert weiterhin eine konstant bleibende Einwanderung aus Drittstaaten. Dagegen soll die Zuwanderung aus der EU zwar kurzfristig zunehmen, doch wird gleichzeitig mit einer mittelfristigen Abnahme gerechnet. Was die Altersstruktur betrifft, wird angenommen, dass der Anteil der Personen im Erwerbsalter bis zum Jahre 2030 abnimmt, während die Zahl der Migrantenkinder und der älteren Migrantinnen und Migranten zunimmt. Interessant ist, dass die schweizerische Bevölkerung aufgrund des hohen negativen interkantonalen Wanderungssaldos nur dank der Einbürgerungen zunimmt.

Basierend auf diesen demografischen Prognosen wird im Kapitel 11 die Schlussfolgerung gezogen, dass in Zukunft bei der Konzipierung von integrationspolitischen Massnahmen vor allem auf Familienpolitik und Altersversorgung Gewicht gelegt werden muss. Gleichzeitig müssten die Massnahmen in den Bereichen Frühförderung und bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit intensiviert werden. Die Zunahme der Anzahl der Einbürgerungen weist darauf hin, dass eine faire Einbürgerungspolitik, die sich den Anforderungen der Zukunft stellt, unabdingbar ist. Der steigende Ausländeranteil unterstreicht die grosse Bedeutung der bevorstehenden Volksabstimmung zur Einführung des Ausländerstimmrechts für Niederlassene.

In der Gesamtbewertung der basel-städtischen Integrationspolitik werden insbesondere drei Punkte kritisiert: erstens, der Siegeszug des individualistischen Konzepts des *Förderns und Forderns*, der sich negativ auf den Abbau von Diskriminierung auswirkt; zweitens, das mechanistische bzw. technokratische Verständnis von Integration und drittens, die momentane Orientierungslosigkeit in der Integrationspolitik. Doch insgesamt gesehen unterstreicht die Studie vor allem, dass das Integrationsleitbild von Basel-Stadt in vielen Punkten nichts an Aktualität verloren hat. Die darauf aufbauende Politik ist konzeptionell überzeugend und kann anderen Städten und Kantonen weiterhin als Vorbild dienen. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass sich die Integrationspolitik aufgrund ungenügender finanzieller Ressourcen und des fehlenden politischen Willens oft nur mit grossen Schwierigkeiten umsetzen lässt.

Abkürzungsverzeichnis

AG	Kanton Aargau	KIS	Kundenorientierung und interkulturelle Sensibilisierung
AHV	Alters- und Hinterbliebenenversicherung	KISS	Kinderbetreuungsinformationssystem.
AMM	Arbeitsmarktliche Massnahmen	K5	Kurszentrum Fünf-Kontinente
AuG	Ausländergesetz	Mädonna	Mädchentreffpunkt in Basel
BAKOM	Schweizerisches Bundesamt für Kommunikation	MAKLY	Quartiertreffpunkt Matthäus-Klybeck
		MUBA	Mustermesse Basel
BAZ	Basler Zeitung	NFP	Nationales Forschungsprogramm
BE	Kanton Bern	OS	Orientierungsschule
BL	Kanton Baselland	QUIMS	Netzwerk Qualität in der Multikulturellen Schule
BS	Kanton Basel-Stadt	SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
ANAG	Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer von 1931	SBA	Schule für Brückenangebote Basel
		SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
AuG	Ausländergesetz (löst 2008 ANAG ab)	SFM	Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien
AWA	Amt für Wirtschaft und Arbeit (Basel-Stadt)	SIP	Sicherheit, Intervention und Prävention
A-Zug	WBS Klassenzug mit Allgemeinen Anforderungen	SNS	Schweizerischer Nationalfonds
BESTA	Beschäftigtenstatistik	SO	Kanton Solothurn
BFM	Bundesamt für Migration	SVP	Schweizerische Volkspartei
BFS	Bundesamt für Statistik	TRaK	Gruppe für Beratung, Entwicklung und Bildung
ECAP	Berufs-, Weiterbildungs- und Forschungsinstitut, gegründet in der Schweiz von der CGIL	TREE	Transition de L'Ecole à l'Emploi
		W & P	Immobilienfirma Wüest & Partner
ED	Erziehungsdepartement Basel-Stadt	WBS	Weiterbildungsschule
EDK	Schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz	ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem
EMOS	Klasse mit Erweitertem Musikunterricht (auf der OS-Stufe)	ZGZ	Zusammengefasste Geburtenziffer
		ZH	Kanton Zürich
EU	Europäische Union	ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
EFTA	Europäische Freihandelszone		
E-Zug	WBS Klassenzug mit Erweiterten Anforderungen		
FHNW	Fachhochschule Nordwestschweiz		
GGG	Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige in Basel		
GMM	Gesundheitsmonitoring der Migrantenbevölkerung		
HEKS	Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz		
HSK	Unterricht in heimatkundlicher Sprache und Kultur		
IAMANEH	International Association for Maternal and Neonatal Health		
INI	Interdepartementales Netzwerk Integration		
IntV	Integrationsvereinbarung		
IV	Invalidenversicherung		

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Im Kanton Basel-Stadt wird seit elf Jahren eine in der gesamten Schweiz stark beachtete Integrationspolitik verfolgt, deren integrationspolitische Richtlinien zum Teil sowohl von anderen Kantonen als auch vom Bund selbst übernommen wurden. Wichtige Träger dieser Integrationspolitik sind neben der kantonalen Stelle für Integration und Anti-Diskriminierung (Integration Basel) die Christoph Merian Stiftung und die Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige (GGG) in Basel. Diese drei Akteure haben das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) damit beauftragt, eine Bestandsaufnahme für den Bereich Integration und Migration vorzunehmen. Dabei ging es insbesondere um eine Einschätzung, an welchem Punkt sich die Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt elf Jahre nach Verabschiedung des regierungsrätlichen Leitbildes (1999) befindet. Diese im vorliegenden Bericht festgehaltene Standortbestimmung beruht auf einer Analyse der verfügbaren Statistiken zur Situation der Migrant*innenbevölkerung im Kanton Basel-Stadt, einer Dokumentenanalyse und auf einer Reihe von Interviews und Fokusgruppengesprächen.

Die drei Auftraggeber der Studie gingen bei der Ausschreibung des Mandats von der Annahme aus, dass sich in den letzten zehn Jahren die Partizipation der Immigrant*innen und Immigranten am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben in Basel grundsätzlich verbessert hat und dass diese positiven Veränderungen unter anderem auf die integrationspolitischen Bemühungen des Kantons zurückzuführen sind. Zwar sind sich die Akteure bewusst, dass ein Teil der Migrant*innenbevölkerung von den zur Verfügung gestellten Angeboten nur ungenügend erreicht wurde, doch insgesamt fällt die Bilanz positiv aus. Diese positive Bewertung der integrationspolitischen Akteure steht in Widerspruch zur aktuellen politischen Debatte und zu den Medienberichten. Die im Kanton Basel-Stadt ausserordentlich knapp erfolgte Ablehnung der Anti-Minarettinitiative und eine im Schweizer Fernsehen in der Sendung DOK ausgestrahlte „hetzerische“ Predigt (03.04.2010), die in einer Basler Moschee stattgefunden haben soll, deuten einige Politiker, Journalisten sowie „bloggende“ Bürgerinnen und Bürger als Ausdruck des Scheiterns der Integrationspolitik Basels.

Vor dem Hintergrund dieser stark polarisierten Debatte soll der vorliegende Bericht durch die Darstellung des aktuellen „Ist-Zustandes“ in erster Linie einen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion leisten. Dies soll über die Analyse relevanter statistischer Zahlen zur Migrant*innenbevölkerung sowie einen Überblick über die gesamten integrationspolitischen Massnahmen erfolgen. Die statistischen Angaben zur Migrant*innenbevölkerung lassen deut-

lich die zunehmende Heterogenität der integrationspolitischen „Zielgruppe“ erkennen, in der sich u.a. hoch qualifizierte Mitarbeiter der Pharmaindustrie aus Drittstaaten befinden wie auch seit Jahrzehnten ansässige und inzwischen „alternde“ Südeuropäer, traumatisierte Schutzsuchende aus Kriegsgebieten, ambitionierte und leistungsorientierte „Secondos und Secondas“ sowie nachgezogene Familienangehörige. Die Behörden des Kantons Basel-Stadt stehen daher vor der grossen Herausforderung, eine Integrationspolitik zu formulieren, die auf die grundsätzlich unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Migrant*innengruppen Rücksicht nimmt. Die Vielfalt der in den letzten Jahren entwickelten integrationspolitischen Massnahmen machen die Bemühungen der Behörden deutlich, diesem Anspruch gerecht zu werden. In dem vorliegenden Bericht sollen diese Massnahmen möglichst vollständig zusammengetragen und ihr Beitrag zur „Integration“ der Migrant*innenbevölkerung mit Hilfe von Experteninterviews und statistischen Indikatoren bewertet werden.

In einem zweiten Schritt sollen in diesem Beitrag die zukünftigen integrationspolitischen Herausforderungen eruiert und der daraus resultierende Handlungsbedarf festgestellt werden. Ein bei Prof. P. Wanner an der Universität Genf in Auftrag gegebenes demografisches Gutachten und die bereits vorliegenden Bevölkerungsprognosen sind der Ausgangspunkt für eine Zusammenstellung der wichtigsten zukünftigen Herausforderungen der Integrationspolitik. Zur Verdeutlichung des zukünftigen Handlungsbedarfs werden die wichtigsten bei der Analyse der aktuellen Situation zum Vorschein gekommenen Lücken im heutigen Dispositiv aufgezeigt und Überlegungen angestellt, welche Auswirkungen die demografischen Herausforderungen auf die zukünftige Integrationspolitik haben werden.

1.2 Vorgehen

Für den vorliegenden Bericht wurde eine grosse Anzahl von verschiedenen Quellen konsultiert. Zunächst wurde die bereits vorhandene Literatur zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt, die aus wissenschaftlichen Texten, Forschungsberichten, Verwaltungsberichten und Zeitungsartikeln zum Themenbereich Migration und Integration besteht, zusammengetragen und ausgewertet. In dieser ersten Phase wurden auch die Politikdokumente zur Integrationsförderung in Basel-Stadt gesichtet und die entsprechenden Statistiken gesammelt. Ein weiteres Ziel in dieser Phase bestand darin, die wichtigen Akteure im Bereich Migration und Integration ausfindig zu machen, wobei sich die Datenbank Integration BS/BL als hilfreiches Instrument zur Identifizierung der wichtigsten Projekte und Partner in der Region Basel erwies.

In der zweiten Phase der Studie standen die Experteninterviews im Vordergrund. In Absprache mit den Auftraggebern wurde eine Liste mit potenziel-

len Interviewpartnern erstellt. Da uns die meisten Interviewpartner auf weitere Gesprächspartner verwiesen, wurde diese Liste im Verlauf des Interviewprozesses regelmässig aktualisiert. In 24 Experteninterviews erhielten wir umfassende Auskünfte zu den Themen Frühförderung, Schule, Übergang ins Erwerbsleben, Arbeitsalltag, Erwachsenenbildung, Gesundheitsversorgung, Gesundheitsförderung, Jugendarbeit, Sicherheit, Quartierarbeit und Zusammenleben in Basel. Unsere Interviewpartner stammten vorwiegend aus staatlichen Institutionen, aus der Wirtschaft und aus Nichtregierungsorganisationen, aber auch Privatpersonen wurden befragt. Zusätzlich wurden fünf Interviews mit Migrantenvereinen und in Basel lebenden Migrantinnen und Migranten geführt. Bei der Auswahl der Gesprächspartner wurde darauf geachtet, dass Vertreter verschiedener Altersgruppen, Geschlechter und Nationalitäten befragt wurden. Die Interviews dauerten zwischen 45 und 90 Minuten und fanden an verschiedenen Orten statt. Die Gespräche wurden nach einem einheitlichen Leitfaden strukturiert, wobei der Inhalt je nach Themengebiet und Funktion der Person (Privatperson, Behörde) leicht modifiziert wurde. Mit Ausnahme von zwei Gesprächen wurden alle Experteninterviews aufgenommen und anschliessend dem Wortlaut gemäss transkribiert.

In der dritten Phase stand das Zusammentragen der statistischen Indikatoren im Vordergrund. Da viele der uns zur Verfügung stehenden statistischen Daten nicht präzise genug waren, wandten wir uns an das Statistische Amt des Kantons Basel-Stadt Basel mit der Bitte um genauere Daten zur Lage der Migrantenbevölkerung in Basel-Stadt. Auf das umfassende Datenmaterial, das uns daraufhin von Statistik Basel zur Verfügung gestellt wurde, stützt sich dieser Bericht dann auch in erster Linie. Werden andere Zahlen verwendet, wird auf die Quelle (SAKE, Sozialhilfestatistik, Volkszählung etc.) verwiesen.

Die Daten des Statistischen Amtes beziehen sich auf die Altersstruktur von ausgewählten Bevölkerungsgruppen in Basel-Stadt, die Verbreitung der Arbeitslosigkeit in einzelnen Nationalitäten, die Migrationsgründe, die Aufenthaltsdauer, den Bildungsstand etc. Weitere im Bericht zusammengetragene Daten beruhen auf Registerzählungen, ZEMIS-Auszügen und auf den Resultaten verschiedener Befragungen. Da das Bundesamt für Statistik, das Bundesamt für Migration und Statistik Basel bei der Bearbeitung der Daten unterschiedlich vorgehen, kann es zu Abweichungen zwischen diesen drei Quellen kommen.¹

¹ Für eine Analyse der methodischen und anderen Probleme, die sich bei der Arbeit mit den statistischen Indikatoren ergeben, sei auf diesen Bericht des Bundesamts für Statistik verwiesen:

Das am Ende der Kapitel zusammengestellte Stärken-Schwächen-Profil ergibt sich in erster Linie aus den Experteninterviews. Die bei der Lektüre der Fachliteratur oder bei der Analyse der statistischen Indikatoren zusätzlich zum Vorschein kommenden Stärken oder Schwächen wurden bei der Beurteilung berücksichtigt. Die Stärken-Schwächen-Profile sind gleichzeitig Zusammenfassungen der wichtigsten Punkte des jeweiligen Kapitels. Auf ausführliche Interviewzitate wurde aus Platzgründen grösstenteils verzichtet.

Die wichtigsten Resultate der Beschreibung des Ist-Zustandes wurden für die Fokusgruppenteilnehmer in einem Arbeitspapier zusammengefasst. Gleichzeitig wurde ein demografisches Gutachten in Auftrag gegeben, das die künftige Bevölkerungsentwicklung im Kanton analysiert. Im Rahmen des Forschungsprojekts wurden im März 2010 zwei Fokusgruppengespräche mit sieben bis acht Experten organisiert, bei denen die mit der Erstellung des Berichts betraute Projektgruppe die Resultate der Ist-Analyse, die zukünftigen demografischen bzw. integrationspolitischen Herausforderungen und den Handlungsbedarf vorstellte. Die Teilnehmer an diesen Gesprächen stammten grösstenteils aus dem Kreis der Interviewpartner.

1.3 Struktur des Berichts

Im zweiten Kapitel soll ein Überblick über die Rahmenbedingungen gegeben werden, unter denen dieser Forschungsbericht entstand. Zunächst werden die in der Studie verwendeten Begriffe, Konzepte und Indikatoren (Integration, Integrationspolitik etc.) definiert und operationalisiert. Des Weiteren wird erklärt, in welchem Zeitraum die Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt entstanden ist, wie sie sich im Verlauf der Jahre entwickelt hat und aus welchen politischen Dokumenten und Unterlagen sie sich zusammensetzt. Da sowohl nationale als auch internationale Entwicklungen einen Einfluss auf die Debatten in Basel-Stadt hatten, wird in diesem Kontext neben nationalen auch auf internationale Tendenzen verwiesen.

Kapitel 3 befasst sich mit dem sozio-demografischen Profil der im Kanton Basel-Stadt. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Untersuchung einer Reihe von sozio-demografischen Variablen (Alter, Einwanderungsgrund, Aufenthaltsbewilligung, Aufenthaltsdauer, Bildungsstand, Nationalität, Einbürgerung, Sprache und Religion), die Einfluss auf den Integrationsprozess nehmen. Bei der Auflistung dieser Variablen beziehen wir uns auf eine kürzlich von uns für den Kanton Zürich zusammengestellte Literaturanalyse zum Thema Integrationsindikatoren (Carrel et al. 2010) und

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/22/publ/ausl/presentation.-Document.116848.pdf> (konsultiert am 23.04.2010).

auf die derzeit am BFS stattfindenden Expertendiskussionen mit dem Ziel der Entwicklung eines Indikatorensystems. Dabei lässt sich Folgendes festhalten: Zwar sind sich die meisten Experten einig, dass die oben genannten Faktoren einen Einfluss auf die verschiedenen Integrationsdimensionen ausüben, doch sind sie geteilter Meinung, wie der Zusammenhang genauer spezifiziert werden kann. Aus diesem Grund ist bei einem grossen Teil der demografischen Variablen (z.B. Religion, Aufenthaltsdauer, Migrationsgrund) nach wie vor unklar, wie genau damit die beobachteten Unterschiede bei der soziokulturellen und strukturellen Integration erklärt werden können.

In den Kapiteln 4 bis 9 werden verschiedene Aspekte der strukturellen sowie der soziokulturellen Integration beleuchtet. Das erste Kapitel der Ist-Analyse (Kapitel 4) befasst sich mit den spezifischen Integrationsfördermassnahmen, die in Basel-Stadt eingeleitet wurden. In den darauf folgenden Kapiteln werden die integrationspolitischen Massnahmen in verschiedenen Regelstrukturen (Bildung, Arbeit und Gesundheit) näher untersucht (Kapitel 5 bis 7). Im Kapitel zur Bildung wird zunächst die strukturelle Integration der Migrant*innenbevölkerung im Bildungssystem analysiert. Darauf folgt eine kritische Erläuterung der diversen integrationspolitischen Massnahmen in den Bereichen Frühförderung bis zum Übergang ins Erwerbsleben. Im Kapitel 6 wird untersucht, inwiefern eine gleichberechtigte Partizipation der Migrant*innenbevölkerung auf dem Arbeitsmarkt existiert. Das Kapitel beinhaltet auch eine Zusammenstellung der diversen Massnahmen, die in diesem Bereich zur Integrationsförderung eingeleitet wurden. Das Kapitel 7 wird sich mit der Frage beschäftigen, wie die Chancengleichheit im Gesundheitssystem umgesetzt wurde und welche Massnahmen in den letzten Jahren in dieser Hinsicht durchgeführt wurden.

In den Kapiteln 8 und 9 steht der soziokulturelle bzw. soziale Aspekt der Integration im Mittelpunkt. In den Bereichen Sicherheit und Zusammenleben wird untersucht, wie die soziale bzw. die soziokulturelle Integration der Migrant*innen und Migranten in Basel-Stadt vonstatten geht. In diesen beiden Kapiteln werden einerseits integrationspolitische Massnahmen aufgelistet, die in Regelstrukturen (z.B. bei der Wohnungsvergabe, der Jugendarbeit oder der Polizei) eingeführt wurden, und andererseits die Massnahmen, die auf die Initiative privater Akteure zurückzuführen sind.

Im Kapitel 10 wird das Gutachten von Ilka Steiner und Philippe Wanner (Universität Genf) zur zukünftigen demografischen Entwicklung im Kanton Basel-Stadt vorgestellt. Auf der Grundlage dieses Gutachtens werden einleitend im Kapitel 11 die integrationspolitischen Herausforderungen der kommenden Jahre erörtert. Der nachfolgende Teil dagegen zeigt die wichtigsten Lücken in der Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt auf, die sich durch alle Bereiche der Politik ziehen. Aus der Analyse dieser Lücken lässt sich der zukünftige Handlungsbedarf ableiten. Das Schluss-

kapitel wird abgerundet durch eine Gesamtbewertung und eine zusammenfassende Standortbestimmung.

Im Anhang 1 sind die der demografischen Analyse zugrunde liegenden Daten aufgeführt. Der Anhang 2 fasst die Stärken-Schwächen Profile der Massnahmen in den verschiedenen Politikfeldern (Bildung, Erwerbsarbeit, Gesundheit, Sicherheit/Delinquenz, Wohnen/Zusammenleben) zusammen.

2 Konzeptuelles und Definition

2.1 Integration - Theorie

Esser definiert Integration als den „Zusammenhalt von Teilen in einem „systemischen“ Ganzen und die dadurch erzeugte Abgrenzung von einer unstrukturierten Umgebung [...], gleichgültig zunächst worauf dieser Zusammenhang beruht“ (2000: 176; zitiert in Stolz im Erscheinen: 5). Aus dieser Definition wird ersichtlich, dass sich Integration als zentraler Begriff der klassischen Sozialtheorie auf den Zusammenhang zwischen sozialer Einheit und Differenz bezieht. Integration stellt kontinuierlich die Bedingungen sozialer Ordnung in Frage. Schon in den Anfängen der modernen Sozialtheorie – beispielsweise bei Hobbes – wurde soziale Ordnung als bedrohte Errungenschaft verstanden. Dies habe zur Folge, dass immer wieder von Neuem zu klären sei, warum die Welt überhaupt in einer bestimmten erkennbaren Weise geordnet sei, und warum nicht Chaos, Zerfall und Entropie herrschten.

Ein Blick zurück in die Geschichte zeigt, wie schwierig es ist, die Begriffe Integration und Ordnung neutral zu definieren. In der Kritik am Begriff wurde herausgearbeitet, dass es in der Regel nicht um Systembestand per se geht, sondern um die Erhaltung bestimmter positiv bewerteter Formen von Integration. Im Sinne der klassischen Soziologie bedeutet Integration ein „Streben nach Aufrechterhalten von Stabilität auf der Basis eines gesellschaftlichen Grundkonsens, erreicht über den Abbau und das Verhindern von Spannungen und Konflikten“ (Stienen und Wolf 1991). Ordnungs- oder Integrationsbegriffe haben in den Sozialwissenschaften in diesem Sinn auch einen diagnostischen Charakter. Sie enthalten ein bestimmtes normatives Element, das eine implizite oder explizite Vorstellung von „gelingender“ oder „misslingender“ Vergesellschaftung beinhaltet. Angewendet auf die Beziehungen zwischen Migranten und der Aufnahmegesellschaft bedeutet Integration also eine Stabilisierung der Aufnahmegesellschaft (und ihrer neuen Mitglieder) durch das Finden eines grundlegenden Konsenses über die Regeln und Formen des Zusammenlebens. Allerdings sind die Standards für die Beurteilung der sozialen Integration historisch variabel, auch wenn sie nicht willkürlich variieren. Dieser Wandel lässt sich mitunter auch als Ausdruck von sozialen Lernprozessen verstehen.

Grundsätzlich macht man in der Soziologie eine Unterscheidung zwischen der Sozial- und der Systemintegration (Lockwood 1992 (1964)). „Systemintegration ist die Integration eines Systems durch das gute Funktionieren und Zusammenarbeiten der Subsysteme, ganz unabhängig davon, wie gut die Individuen bzw. Gruppen als solche ins System integriert sind (Stolz im

Erscheinen: 6)“. Die Systemintegration wird erreicht, wenn einerseits die Sub-Systeme (Gesundheitswesen, Recht, Wirtschaft) in einer Gesellschaft funktionieren, und wenn andererseits die Sub-Systeme ausreichend miteinander verknüpft sind. Die Sozialintegration, die im Zentrum dieses Berichts steht, interessiert sich für die Integration der sozialen Akteure in ein gegebenes Sozialsystem (Stolz im Erscheinen: 6)“.

Die Sozialintegration der Migrantenbevölkerung beschreibt den möglichst gleichberechtigten Einbezug von Personen mit Migrationshintergrund in die Gesellschaft und deren Teilsysteme (Schule, Wirtschaft, Politik, Gesundheit, Kultur). Die Sozialintegration kann sich laut Esser auf verschiedenen Dimensionen abspielen (Esser 1980). Die *kognitive Integration* beschreibt, wie ein Individuum sich in das soziale System einfügt. In diesem Zusammenhang spielen Spracherwerb, die Aneignung von Fähigkeiten, aber auch die Verinnerlichung von Verhaltens- und Situationsmustern, normativen Kenntnissen etc. eine Rolle.

Die *strukturelle Integration* untersucht, wie die Migrantinnen und Migranten Teil des gesellschaftlichen Systems werden. Die strukturelle Integration wird durch ein Erwerbseinkommen, eine Arbeitsstelle, eine stabile rechtliche Stellung oder den Besuch einer Ausbildungseinrichtung begünstigt. In Hinblick auf die strukturelle Integration stellt sich die Frage, inwiefern die Migrantenbevölkerung in allen Bereichen des öffentlichen Lebens (Bildung, Arbeitsmarkt, Einkommen etc.) gleichberechtigt ist. Das Konzept der strukturellen Integration geht davon aus, dass der Zugang zu den meisten Gütern in einer Gesellschaft ungleich verteilt ist, und dass Migrantinnen und Migranten oft über einen schlechteren Zugang zu den öffentlichen Gütern verfügen als die Einheimischen.

Die *soziale Integration* beschreibt die sozialen Beziehungen, durch die Migrantinnen und Migranten sich in die Gesellschaft einfügen. In dieser Studie werden unter dem Aspekt der sozialen Integration auch kulturelle Faktoren untersucht, weshalb diese Dimension als „soziokulturelle“ Integration bezeichnet wird. Soziokulturelle Integration wird begünstigt durch Freundschaften, Heirat oder durch das zivilgesellschaftliche Engagement in Vereinen, Netzwerken oder religiösen Gemeinschaften. Die *identifikatorische Integration* schliesslich stellt die Zugehörigkeitsforderungen und die identitären Bindungen der Individuen in den Vordergrund

Dieser kurze Blick in die Literatur belegt, dass Integration in der wissenschaftlichen Literatur zumeist als vielschichtiger und komplexer

Prozess beschrieben wird.² Spricht man jedoch im Alltag von Integration, so interessiert man sich meistens für das Resultat, also für die Frage, ob eine Person oder eine Gruppe integriert ist oder nicht. Das erste Problem hinsichtlich des Integrationsbegriffs besteht also darin, dass er sich sowohl auf den Prozess als auch auf den Endzustand bezieht. Diese Studie versucht daher beide Aspekte im Blickwinkel zu behalten, wobei die Vorstellung der Indikatoren am Anfang eines Kapitels explizit auf das Resultat bezogen ist. Angesichts dieser inhärenten Ambivalenz ist es nicht erstaunlich, dass der Begriff unterschiedlich ausgelegt wird. Mit einigen dieser unterschiedlichen Verwendungen wird sich im Folgenden befasst.

2.2 Der Integrationsdiskurs

Die politischen Debatten in den politischen Gremien und die Berichterstattung in den Medien sind von einem *assimilatorischen* Verständnis von Integration geprägt (Gianni 2009: 87). Dieses assimilatorische Verständnis ist im Prinzip asymmetrisch oder einseitig, da es impliziert, dass die Migrantinnen und Migranten sich an die Regeln und Strukturen der Aufnahmegesellschaft anpassen sollen. Die assimilatorische Konzeption schreibt die Verantwortung für das Gelingen der Integration einzig und allein dem Individuum zu. Sie geht davon aus, dass der Staat durch Sanktionen und Belohnungen den Prozess der Eingliederung begünstigen bzw. verhindern kann. Während der 80er und 90er Jahre wandten sich viele europäische Staaten vom assimilatorischen Verständnis der Integration ab und favorisierten „multikulturelle“ Integrationspolitiken. Seit der Jahrtausendwende lässt sich in Europa allerdings generell eine Rückkehr zur „assimilatorischen Integration“ beobachten (Brubaker 2001).

In der Schweiz herrschte bis in die 80er Jahre ein assimilatorisches Verständnis der Integration vor (Niederberger 2004). Seit einigen Jahren aber wird in offiziellen Stellungnahmen betont, dass der „eingeschlagene Weg der Integration als gegenseitiger Prozess erfolgversprechend und ausbaufähig ist“ (Schweizerischer Bundesrat 2010: 34). Doch bei näherer Untersuchung der politischen Stellungnahmen der Akteure wird deutlich, dass in der Schweiz nach wie vor das assimilatorische Verständnis der Integration überwiegt (Gianni 2009: 78-80), denn „Integration [wird] individualistisch verstanden,

² Gianni versteht unter der prozessualen Integration etwas anderes. Für ihn bezeichnet die prozessuale Integration die Schaffung deliberativer Verfahren, durch die Migrantinnen und Migranten sich an der Definition der in einer Gesellschaft geltenden Normen beteiligen können (Gianni 2009: 88). Die Schaffung verschiedener Formen der Mitwirkung bedeutet eine Form der Anerkennung der in einer Gesellschaft lebenden Migrantinnen und Migranten.

und die Zuwanderer werden zur Integration gedrängt oder sogar gezwungen (Wicker 2009: 41)“. Wicker unterstreicht die Kontinuität, die den schweizerischen Integrationsdiskurs in den letzten Jahrzehnten geprägt hat. Vor dem Hintergrund des individualistischen Integrationsverständnisses stellt sich in der politischen Debatte die Frage, durch welche Anreize und Sanktionen der individuelle Eingliederungsprozess begünstigt werden kann. Die Kontroverse um die Entwicklung eines passenden Anreizsystems wird unter dem Motto „Fördern und Fordern“ geführt.

Die politische Diskussion auf der Bundes- und Kantonsebene dreht sich heute primär darum, ob bei der Planung konkreter Massnahmen das Fördern oder das Fordern stärker gewichtet werden sollte. Die Anhänger des „Forderns“ befürworten den Einsatz von Sanktionen, die dann zur Anwendung kommen, wenn ein Individuum seiner „Integrationspflicht“ nicht nachkommt. Im Kern geht es ihnen also darum, Massnahmen zu definieren, mit denen Migrantinnen und Migranten für ihre „Integrationsdefizite“ zur Rechenschaft gezogen werden können. Die wichtigsten „Integrationsdefizite“, die die bürgerlichen Parteien anprangern, sind ungenügende Sprachkenntnisse, delinquentes Verhalten und Abhängigkeit von der öffentlichen Hand (Sozialhilfe etc.). Je nach Standpunkt lässt sich die Liste mit zusätzlichen Kriterien, so z.B. Vernachlässigung der elterlichen Erziehungspflichten etc., verlängern.³ Durch Integrationsvereinbarungen können die betroffenen Personen dazu verpflichtet werden, die Integrationsdefizite zu beheben (siehe Kapitel 4). Sollten sie dieser Pflicht nicht nachkommen, droht die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Eine weitere Sanktion, die – für die Anhänger des Forderns – je nach der Situation der Migrantinnen und Migranten zur Anwendung kommen könnte, bestände in der Kürzung staatlicher Leistungen.⁴

Dagegen verlangen die Anhänger des Förderns auf Bundes- und Kantonsebene, dass die Migrantinnen und Migranten unterstützt werden sollten. Ihrer Auffassung nach sollte das Angebot an staatlich subventionierten Deutschkursen etc. ausgebaut werden. Sie sind der Meinung, dass viele Migrantinnen und Migranten sich zwar tatsächlich integrieren wollen, dass ihnen aber dazu die erforderlichen finanziellen oder auch andere Ressourcen fehlen. Damit signalisieren die Vertreter dieser Auffassung, dass sie zwar insgesamt die Richtung der integrationspolitischen Debatte unter-

³ <http://www.svp-basel.ch/medien/ansicht/schwimmdispens-svp-fordert-entzug-der-aufenthaltsbewilligung-fuer-renitente-eltern/c414218f46ceada22993662df8458563/> (konsultiert am 13.04.2010).

⁴ <http://www.bs.grunliberale.ch/UserFiles/File/medienmitteilungen/integrationspolitik.pdf> (konsultiert am 13.04.2010).

stützen, aber dass sie andere Schwerpunkte bei der Umsetzung der Massnahmen befürworten.⁵

In der politischen Debatte geht allerdings die Tatsache unter, dass man den Begriff „Fördern“ auch anders definieren kann, nämlich beispielsweise als den „konsequenten Abbau von Integrationssschranken, z.B. in Form der Bekämpfung der Ausländerdiskriminierung im Arbeits- und Wohnungsmarkt, der Anerkennung vom im Ausland erworbenen Diplomen, der rechtlichen Festschreibung und der Öffnung von Portalen für eine wirkliche Partizipation der ausländischen Wohnbevölkerung“ (Wicker 2009: 42).⁶ Diese alternative Konzeption des Begriffs „Fördern“ wird in den aktuellen Debatten um die Weiterentwicklung der Integrationspolitik nicht weiter berücksichtigt, denn sowohl im politischen Diskurs des Kantons Basel-Stadt als auch im schweizerischen ganz allgemein wird beinahe ausschliesslich über das individualistische „Fördern und Fordern“ geredet; dem Abbau der strukturellen Hürden ist dagegen z.B. im Dokument zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik nur eine kurze Passage gewidmet (Schweizerischer Bundesrat 2010: 46-49). Hier stellt sich nun die für diesen Bericht relevante Frage, ob der neue Schwerpunkt auf dem individualistischen Fördern und Fordern einen Einfluss auf die Alltagsarbeit der integrationspolitischen Akteure hatte. Diese praktischen Auswirkungen werden in den Kapiteln 4 bis 9 ausführlich beschrieben. An dieser Stelle beschränken wir uns auf einen kurzen Einblick in die Aussagen der interviewten Akteure in Basel-Stadt.

In den Interviews plädieren einige Experten für die Abkehr vom Begriff „Integration“, weil dieser mittlerweile mit „Assimilation“ gleichzusetzen sei. Sie schlagen statt dessen vor, Begriffe wie „Trans- oder Interkulturalität“ einzuführen, die weniger negativ konnotiert sind (z.B. Interviews 1, 4). Besonders junge und erfolgreiche Migrantinnen und Migranten können mit dem Begriff „Integration“ nur wenig anfangen. Sie setzen die Forderung nach Integration mit Integrationsdefiziten und Problemen gleich, von denen sie sich klar abgrenzen. Stattdessen verlangen sie, dass die Debatte sich der für sie zentralen Frage der „Anerkennung bzw. Mitbestimmung“ zuwendet (z.B. Interview 22). Eine ganz entgegengesetzte Position nehmen die Akteure ein, die Integration mit Assimilation gleichsetzen (z.B. Interviews 9, 15). Für sie steht die reibungslose „Eingliederung“ in die schweizerische Rechtsordnung

⁵ http://www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/schulterschluss_zwischen_fdp_und_sp_-1.4169569.html (konsultiert am 13.04.2010).

⁶ Hiermit meint der Autor die Gewährung des Ausländerstimmrechts an die Niedergelassenen.

und in die Aufnahmegesellschaft im Vordergrund⁷, wobei die Übernahme der schweizerischen Gesetze und Gepflogenheiten eine ganz wichtige Rolle einnimmt (z.B.: man spuckt in der Schweiz nicht auf den Boden).

Diverse Expertinnen und Experten schliesslich befürworten eine pragmatische, auf ihren Arbeitsbereich bezogene Definition des Begriffs Integration. Einige argumentieren beispielsweise, dass die gesellschaftliche Integration ein Nebenprodukt der Integration im Bildungssystem bzw. auf dem Arbeitsmarkt darstelle (z.B. Interviews 2, 8). Eine pragmatische Sicht vertreten diejenigen, die Integration als den chancengleichen Zugang zu einer Dienstleistung innerhalb „ihres Sub-Systems“ definieren (Interview 13). Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass in den Experteninterviews ganz unterschiedliche Ansichten hinsichtlich der Definition von Integration zum Vorschein kamen, die dann auch die Debatte darüber, wie und inwieweit sich Integration messen lässt, beeinflussten.

2.3 Wie misst man Integration?

Aus dem bisher Gesagten ist ersichtlich, dass es keine allgemein anerkannte Definition des Begriffs Integration gibt. Dennoch gehen die politischen Akteure davon aus, dass Integration „gemessen“ werden kann. Obwohl einige Akteure in den Interviews darauf verwiesen, dass die ungenügende Definition von „Integration“ in der Praxis ein Problem darstelle, waren sie doch der Ansicht, dass die Mitarbeiter der verschiedenen staatlichen Stellen (z.B. Polizei etc.) in der Lage seien zu erkennen, welche Personen integriert sind bzw. bei wem Integrationsdefizite beständen (Interview, 15). Allgemein verbreitet ist die Auffassung, dass die Integration bei einigen gelingt, während sie bei anderen misslingt.

Darüber hinaus wird in der politischen Debatte von der Annahme ausgegangen, dass man klar zwischen der gelungenen und der fehlgeschlagenen Integration einer Person bzw. einer Gruppe unterscheiden kann. Es scheint also für viele unbestritten zu sein, dass die Messung der Integration nur einer binären Variable bedarf: Entweder ist eine Person oder eine Gruppe in die Schweizer Gesellschaft integriert oder sie ist es nicht. Bei der Debatte um die Messung wird erneut klar, dass nur das Resultat und nicht der Prozess zählt. Die Soziologie – sowie dieser Forschungsbericht – gehen hingegen von einem relativen Integrationsverständnis aus. Bei der relativen

⁷ Es bleibt in der Debatte um die Integrationsdefizite oft unklar, ob die Anpassung an die realen Gegebenheiten in der Schweiz verlangt wird, oder ob die Verantwortlichen an einem Idealbild der Schweizerinnen und Schweizer hängen.

Integration steht die Frage im Vordergrund, wie ein einzelnes Teilsystem in das übergreifende System integriert ist.⁸

Geht man von einem relativen Integrationsverständnis aus, so erkennt man an, dass Individuen und Gruppen in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Lebens (Bildung, Arbeit etc.) unterschiedlich „gut oder schlecht“ integriert sein können. In den verschiedenen Sub-Systemen oder Teilbereichen, die sich auf unterschiedliche Dimensionen der Integration beziehen, existieren statistische Indikatoren, die Aufschluss über den Grad der Integration einer Person/einer Gruppe geben können. Diese statistischen Indikatoren beschreiben, wie und wo Migranten und Migrantinnen einen Platz in der Gesellschaft finden (Haug 2006). Dabei gilt die Migrantenbevölkerung „als „integriert“, wenn die dem jeweiligen Bevölkerungsanteil entsprechende gleichberechtigte Partizipation der Migrantenbevölkerung an den Institutionen, den jeweiligen Hierarchiestufen und an den Gütern der Gesellschaft gewährleistet ist. Mit anderen Worten: Integration in einem Sub-System stellt sich ein, wenn bei der Migrantenbevölkerung keine Abweichungen von der Durchschnittsverteilung in der schweizerischen Bevölkerung festgestellt werden können. In welchen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens Abweichungen von der Durchschnittsverteilung in der Migrantenbevölkerung toleriert werden, ist letztlich eine gesamtgesellschaftliche Frage (vgl. Haug 2006).

Bei der Arbeit mit Integrationsindikatoren stellt sich eine Vielzahl von praktischen Problemen. Das grösste Problem resultiert daraus, dass die verfügbaren Statistiken die Personen vor allem nach dem Faktor „Heimat“⁹ kategorisieren. In der Migrationsforschung spielt die Unterscheidung zwischen Schweizern und Ausländern aber nur eine beschränkte Rolle, da sie zu „falschen“ Schlüssen führen kann: So wird in den offiziellen Statistiken in vielen Fällen eine Person, die von Ausländern abstammt, in der Schweiz geboren ist, dort alle Schulen besucht hat und auch dort arbeitet, zur Kategorie der Ausländer gezählt, während der Ehepartner eines Schweizer bzw. einer Schweizerin, der erst seit wenigen Jahren in der Schweiz wohnt und erleichtert eingebürgert wurde, in der Statistik als Schweizer/in angeführt. In der Migrationsforschung gilt aus diesen Gründen die Nationalität schon länger nicht mehr als aussagekräftiges Kriterium (vgl. Haug 2006a: 70-71).

⁸ Stolz unterscheidet an dieser Stelle zwischen *absoluter* und *relativer* Integration (Stolz im Erscheinen: 5).

⁹ Wenn in einer behördlichen Statistik nach „Heimat“ aufgelistet wird, so heisst das, dass zwischen der Gesamtheit der Schweizerinnen und Schweizer und der Gesamtheit der Ausländerinnen und Ausländern unterschieden wird.

Soziologisch relevant ist eher, ob eine Person im Ausland (*foreign born*) oder in der Schweiz geboren (*native born*) ist.¹⁰ Seit der Volkszählung 2000 gibt es diese Kategorisierung zwar in den demografischen Statistiken, aber sie hat sich bei den meisten der restlichen Statistiken (Sozialhilfestatistik etc.) nicht durchgesetzt. Viele Statistiken unterlassen es auch, Variablen wie Alter, Geschlecht, Herkunft, individuelle und soziale Ressourcen sowie Motive der Migration zu berücksichtigen. Ist man aber nicht im Besitz dieser Informationen, kann man leicht zu falschen Schlüssen gelangen.

Ein weiteres Problem liegt darin begründet, dass Integration ein Prozess ist, der sich über einen langen Zeitraum erstreckt. Diese zeitliche Dimension kann in den bestehenden Statistiken nur teilweise erfasst werden (Haug 2006: 68-69). Ein letzter Punkt, der im Zusammenhang mit den Integrationsindikatoren von Bedeutung ist, betrifft die ungenügende theoretische Untermauerung von vielen Indikatoren. In einer kürzlich für den Kanton Zürich fertig gestellten Literaturstudie wird aufgezeigt, dass nur in seltenen Fällen wissenschaftlich belegt ist, ob ein Zusammenhang zwischen einem vorgegebenen statistischen Indikator und der tatsächlichen Integration besteht (Carrel et al. 2010).

Da bis heute keine besseren Integrationsindikatoren vorliegen, bezieht sich der vorliegende Bericht auf die vorliegenden statistischen Indikatoren. In den Kapiteln 5 bis 8 werden die statistischen Indikatoren verwendet, die aufzeigen, inwiefern eine strukturelle Integration der Migrantenbevölkerung in den Bereichen Bildung, Arbeit und Gesundheit stattgefunden hat. Die zentrale Frage, die sich in diesen Kapiteln stellt, ist die der Chancengleichheit: Hat die Migrantenbevölkerung den gleichen Zugang zu den verschiedenen Bereichen des öffentlichen Lebens oder steht sie nach wie vor im „Abseits“? (Piguet 2004: 94). Für die Analyse der strukturellen Integration der Migrantenbevölkerung in den Bereichen Bildung und Arbeit¹¹ liegen vergleichsweise aussagekräftige Daten vor. Im Bereich Gesundheit ist die Situation in Bezug auf die Migrantenbevölkerung insgesamt weniger befriedigend. In den Kapiteln 4, 9 und 10, in denen die Themen „Spezifische Integrationsförderung“, „Sicherheit“ und „Zusammenleben“ behandelt

¹⁰ Auch die Unterscheidung nach *native* und *foreign born* ist nicht unproblematisch. Kinder, die in der Schweiz geboren wurden, aber gleich anziehend wegziehen, werden, falls sie im Erwachsenenalter in die Schweiz zurückkommen, als „native born“ gezählt.

¹¹ Durch die Volkszählung und die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) erhält man einen relativ guten Einblick in die Situation der Migrantenbevölkerung auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt. Da die SAKE auf einer Stichprobe beruht, ist die Anzahl der Antworten für eine Auswertung nach Nationalität auf der kantonalen Ebene zu klein.

werden, verlässt der Bericht den Bereich der strukturellen Integration und wendet sich der sozialen Integration zu. Bei diesen Themen stehen nämlich nicht mehr die strukturellen sondern die soziokulturellen Integrationsindikatoren im Vordergrund. Bei der Arbeit mit diesen Indikatoren ergeben sich zwei Hauptschwierigkeiten: In einigen Bereichen (z.B. bei der „Spezifischen Integrationsförderung“) fehlen die Indikatoren völlig und in anderen sind sie nur sehr beschränkt aussagekräftig (z.B. bei der „Delinquenz“).

2.4 Integrationspolitik – Definition und Operationalisierung

Ein Grossteil der wissenschaftlichen Literatur ordnet das Thema „Integrationspolitik“ dem Themenbereich Staatsbürgerschaft zu. Im Kern geht es bei der Integrationspolitik – ähnlich wie bei der Frage der Staatsbürgerschaft – um den Konflikt „Inklusion versus Exklusion“ (cf. Penninx 2005). In der Praxis kann der Staat auf drei verschiedene Dimensionen der „Integration bzw. der Staatsbürgerschaft“ Einfluss nehmen und zwar auf die rechtlich/politische, die sozio-ökonomische und die kulturell-religiöse Dimension (Penninx 2005: 48-49). Die rechtlich/politische Dimension bezieht sich auf die Frage, inwiefern die Zuwanderer als rechtlich und politisch gleichberechtigte Mitglieder der Aufnahmegesellschaft betrachtet werden oder nicht. Auf der sozio-ökonomischen Ebene stellt sich die Frage, inwiefern die Zuwanderer dieselben sozio-ökonomischen Rechte (z.B. Zugang zu den Sozialversicherungen etc.) in Anspruch nehmen können wie die Einheimischen. Auf der kulturell-religiösen Ebene wird analysiert, ob der Staat den Zuwanderern dieselben kulturellen und religiösen Rechte zugesteht wie den Einheimischen oder ob er sie bei der Ausübung ihrer Religion unterstützt (z.B. indem ihnen angemessene Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden).

Die staatliche Integrationspolitik setzt sich zum Ziel, eine Verbesserung der Situation der Migrantenbevölkerung in einer oder mehreren Dimensionen zu erzielen. Dabei steht insbesondere die Beseitigung bestehender formeller und informeller Zugangshindernisse im Vordergrund. Formelle Hindernisse resultieren aus Vorschriften, die verhindern, dass die Zuwanderer denselben Zugang wie die Einheimischen haben. Informelle Hürden können abgebaut werden, indem den Zuwanderern diverse Hilfsangebote gemacht werden, z.B. Übersetzungen in Herkunftssprachen, die ihnen einen besseren Zugang zu verschiedenen staatlichen Dienstleistungen ermöglichen. Diese integrationspolitischen Massnahmen streben eine Verbesserung der Situation der gesamten Migrantenbevölkerung an. Daneben existieren auch integrationspolitische Massnahmen, wie z.B. Integrationsvereinbarungen, die die Migranten als Individuen ansprechen.

Die schweizerische Integrationspolitik zielt auf Verbesserungen in allen Dimensionen der Integration.¹² Sie verfolgt das übergeordnete Ziel, der Gesamtbevölkerung in allen Bereichen des öffentlichen Lebens (Bildung, Erwerbstätigkeit, Gesundheit, Soziales etc.) eine gleichberechtigte Partizipation zu garantieren. Zur Realisierung der Chancengleichheit setzt sie auf die Integrationsförderung in den Regelstrukturen. Durch das Primat der Regelstrukturen soll erreicht werden, dass die Chancengleichheit in allen Bereichen verankert wird.

Daneben gibt es aber auch eine Fülle von spezifischen Integrationsförderangeboten, die nicht von einzelnen Regelstrukturen zur Verfügung gestellt werden, weil sie die Gesellschaft als Ganzes betreffen. Unter diese Kategorie fallen zum einen die Massnahmen, die auf eine grössere Offenheit der Aufnahmegesellschaft gegenüber den Migrantinnen und Migranten abzielen. Dazu gehören beispielsweise Informationskampagnen, die einige Kantone zum Thema Migration und Integration durchführen. Zum andern zählen zu den spezifischen Integrationsfördermassnahmen die Massnahmen, die sich ausschliesslich an die Zuwanderer als Individuen richten wie z.B. der Abschluss von Integrationsvereinbarungen. Dieses zweigleisige Vorgehen in der Integrationspolitik wird im Bericht des Bundesrats zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik eingehend erläutert (Schweizerischer Bundesrat 2010). Im Kanton Basel-Stadt besteht die Integrationspolitik ebenfalls aus den in den Regelstrukturen erarbeiteten Programmen sowie aus spezifischen Integrationsfördermassnahmen. Wie sich die Integrationspolitik in diesem Kanton entwickelt hat, wird im folgenden Abschnitt näher erläutert.

2.5 Entwicklung der Integrationspolitik in Basel-Stadt

Die schweizerische Integrationspolitik begann in der Schweiz infolge der Gastarbeiterzuwanderung nach dem Zweiten Weltkrieg. Da in den 60er und 70er Jahren der Überfremdungsdiskurs und eine Abwehrhaltung seitens der einheimischen Bevölkerung überwogen, wurde offiziell keine Integrationspolitik betrieben. Doch inoffiziell wurden Massnahmen eingeleitet, die einen Beitrag zur Integration leisten sollten. So wurde erstens der rechtliche Status der Migrantinnen und Migranten durch den Familiennachzug verbessert (D'Amato und Suter 2010), und zweitens wurden auf der

¹² Artikel 4, Abs. 2, des Ausländergesetzes lautet wie folgt: „die Integration soll längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben“.

Gemeindeebene Ausländerkommissionen eingerichtet, um die Teilnahme der Ausländerinnen und Ausländer an den öffentlichen Debatten zu gewährleisten (Wicker 2009: 34). 1970 wurde auf Bundesebene eine konsultative Ausländerkommission eingerichtet (Niederberger 2004: 81). Dabei gingen die Politiker grundsätzlich davon aus, dass die Eingliederung der Migrant*innenbevölkerung in die schweizerische Gesellschaft automatisch erfolgt und zwar durch die Teilnahme am Erwerbsleben und in der Schule, sowie durch die Mitgliedschaft in Gewerkschaften, Vereinen und Kirchen (Niederberger 2004).

Die eigentliche Wende fand Ende der 80er Jahre statt, als die Schweiz beschloss, künftig nur noch die Anwerbung von Fachkräften zu gestatten. Zu diesem Zeitpunkt wurden die Weichen für die heutige Zulassungspolitik, die zwischen EU/EFTA und Drittstaatenangehörigen unterscheidet, gestellt. Die Vorstellung, dass Angehörige der EU/EFTA-Staaten nur beschränkt „integrationsfähig“ seien, während die Bürgerinnen und Bürger aus Drittstaaten „gut integrierbar“ seien, setzte sich zu jenem Zeitpunkt durch (Wicker 2009: 35). Die Unterscheidung wurde durch kulturelle, religiöse oder linguistische Argumente legitimiert – je nach Kontext und Inhalt der politischen Debatte. Die Argumente fielen auf fruchtbaren Boden, weil die Migrationsströme sich über die Jahre verändert hatten, was dazu führte, dass vermehrt Gastarbeiter aus Jugoslawien sowie Asylsuchende in die Schweiz gekommen waren. Die Debatte in den 80er Jahren ist auch insofern interessant, als dass sie illustriert, wie eng die Zulassungs- und die Integrationspolitik seit vielen Jahren miteinander verknüpft sind. Die Konzipierung eines „Zwei-Kreis“-Modells in der Zulassungspolitik wurde unter anderem mit Verweis auf integrationspolitische Überlegungen legitimiert (Wicker 2009: 35). Diese diskursive Unterscheidung prägt die politischen Debatten noch bis heute.

Seit Ende der 80er Jahre wurden in den schweizerischen Städten vermehrt Forderungen nach der Entwicklung des städtischen Raumes gestellt. Migrations- und Integrationsfragen nahmen in diesen Debatten zur Stadtentwicklung eine wichtige Rolle ein (D'Amato und Suter 2010). Die Forderung nach vermehrtem Engagement im Bereich der Stadtentwicklung wurde vor dem Hintergrund des zunehmenden internationalen Standortwettbewerbs gestellt, an dem sich auch die Schweizer Städte beteiligten. Aus diesem Grund ist es nicht weiter erstaunlich, dass der Impuls zur Konzipierung einer Integrationspolitik dann auch von den schweizerischen Städten ausging: Sie engagierten sich in den 90er Jahren auf Bundesebene für die Einführung einer Integrationspolitik. Die schweizerischen Grossstädte, u.a. auch der Kanton Basel-Stadt, verabschiedeten schliesslich in der zweiten

Hälfte der 90er Jahre integrationspolitische Leitbilder (vgl. Sancar-Flückiger 1999).¹³

Der Kanton Basel-Stadt bekannte sich in seinem Regierungsprogramm 1997–2001 zur Integration als einer wichtigen kantonalen Aufgabe und legte als generelle Zielsetzung fest: „Entwickeln einer Migrations- und Integrationspolitik, die ein friedliches Zusammenleben von ausländischer und einheimischer Wohnbevölkerung fördert.“ Zu diesem Zweck wurden Teilziele zur Koordination, Regulation, Integration und zum Gesetzesvollzug definiert. Mit der Aufgabe, eine umfassende und zügige Umsetzung dieser Zielsetzung zu garantieren, wurde im März 1998 der Delegierte für Migrations- und Integrationsfragen, Thomas Kessler, betraut (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2005b). Im August 1999 verabschiedete die Regierung als strategische Grundlage das „Leitbild und Handlungskonzept zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt“ (Ehret 1999). Dieses noch heute gültige Grundlagenpapier ist vom Bemühen geprägt, den seit den 70er Jahren vorherrschenden Defizitäransatz hinter sich zu lassen und sich vermehrt am Potenzial und an den Ressourcen der Zugewanderten zu orientieren (Kessler 2005). Aufgrund dieses im Leitbild festgeschriebenen Potenzialansatzes galt das Basler Modell lange als Vorbild für andere Städte im In- und Ausland.

Das Leitbild definiert schwerpunktmässig folgende Aufgabenbereiche: Förderung der Mehrsprachigkeit im schulischen Bereich; ausserschulische und institutionen-übergreifende Begleitung von Jugendlichen bei der Integration in den Arbeitsmarkt; koordinierte Organisation der Erwachsenenbildung; Öffnung staatlicher Institutionen; Empowerment der Quartierbevölkerung durch Quartiersekretariate und Mediationsprogramme. Des Weiteren wurde im Leitbild der Anstoss für eine gross angelegte Öffentlichkeitskampagne der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft zur Versachlichung der Diskussion gegeben, die in den letzten Jahren auf die gesamte Nordwestschweiz ausgedehnt wurde. Im Leitbild wurde ebenfalls auf die Partizipation der Migrant*innenbevölkerung eingegangen. Insgesamt beruht die im Leitbild festgehaltene Integrationspolitik auf einer Kombination der spezifischen Integrationsförderung (z.B. Fach- und Informationsstelle für Integrationsbildung) und der Integration durch Regelstrukturen, wobei der Schwerpunkt auf der Letzteren liegt. In den

¹³ Auf der Bundesebene dauerte es eine Weile bis das Ziel der Integration in der Einwanderungspolitik aufgenommen wurde. Die erste Vorlage zur Einführung einer Integrationspolitik, die die Nationale Aktion bekämpfte, wurde 1982 in einer Volksabstimmung abgelehnt. Ab 1991 wurde das Ziel der Integration zuerst in einem Bericht und später in der Legislaturplanung des Bundes aufgenommen. 1999 schliesslich fand der Integrationsartikel Aufnahme im ANAG (für Details vgl. Niederberger 2004).

Regelstrukturen wird die Förderung der Integration in den Bereichen Bildung und Arbeit als vorrangig angesehen.

Die Fachstelle Integration Basel wurde mit der Umsetzung des Leitbildes beauftragt. Dem Integrationsdelegierten steht ein Gremium zur Seite, das Interdepartementale Netzwerk Integration (INI), das sich aus den für Integrationsfragen zuständigen Personen der entsprechenden Ämter zusammensetzt. Durch die interdepartementale Zusammensetzung des Gremiums soll gewährleistet werden, dass die mit der Integrationspolitik zusammenhängenden Fragen und Probleme in der Gesamtheit der Regelstrukturen berücksichtigt werden. In den folgenden Jahren wurde die Projektorganisation und Koordinationsstruktur für die Umsetzung der Integrationspolitik entwickelt und die geplanten Projekte wurden realisiert. Ausserdem wurde ein systematisches Controlling entwickelt. Bei der Konzipierung der Politik in den folgenden Jahren kam dem Thema Integration weiterhin grosse Bedeutung zu (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2005b). Das wichtigste Grundlagendokument – neben dem Handlungskonzept von 1999 – war der „Aktionsplan 2004-2007 (Interdepartementales Netzwerk Integration (INI) 2004)“.¹⁴ Darin wurden auch die Schwerpunkte zur Förderung der Integration in der zweiten Legislaturperiode festgelegt, die die Aspekte Begegnung, Öffnung der Institutionen, Information, Innovation und Kooperation umfassten.

Auf der legislativen Ebene stellte die Verabschiedung des Integrationsgesetzes einen Meilenstein dar. Am 12. September 2001 hatte der Grosse Rat einen ersten parlamentarischen Vorstoss, „den Anzug Jan Goepfert und Konsorten“, der für eine bessere Integration der ausländischen Wohnbevölkerung plädierte, abgeschlossen. Im Mai 2003 wurde schliesslich ein neuer „Anzug Jan Goepfert und Konsorten“, bei dem es um den Erlass eines Gesetzes zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern ging, stehen gelassen. Der Regierungsrat hatte dem Grosse Rat die gemeinsame Erarbeitung eines Integrationsgesetzes mit Basel-Landschaft in Aussicht gestellt. Dort wurde im September 2001 die „Motion Bruno Krähenbühl“, in der die Ausarbeitung eines Integrationsgesetzes gefordert wurde, vom Landrat überwiesen. Aufgrund der beschriebenen Situation erarbeiteten das Sicherheitsdepartement Basel-Stadt und die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion Baselland einen Vernehmlassungsentwurf.

¹⁴ Mit dem Kanton Basel-Landschaft besteht seit der Einsetzung des Delegierten eine enge Zusammenarbeit sowohl in der Umsetzung der Integrationsmassnahmen als auch in der strategischen Planung. Seit Januar 2004 prüfen Basel-Stadt und Basel-Landschaft alle Integrationsprojekte systematisch gemeinsam und steuern sie seit Sommer 2004 auch durch ein gemeinsames Controlling.

Das Integrationsgesetz sollte gezielt zum persönlichen und gemeinsamen Erfolg der einheimischen und zugezogenen Bevölkerung beitragen. Auf der Basis der rechtsstaatlichen Ordnung und insbesondere deren Grundwerten sollte damit ein „gedeihliches“ und von gegenseitigem Respekt geprägtes Zusammenleben zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen gefördert werden und der Migrationsbevölkerung Chancengleichheit garantiert werden. Dieses Gesetz basierte auf dem Prinzip „Fördern und Fordern“ und legte den Schwerpunkt auf den Spracherwerb. Die Kantone und Einwohnergemeinden sollten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Integrationsziele berücksichtigen und günstige Rahmenbedingungen im Hinblick auf ein gedeihliches Zusammenleben zwischen der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung herstellen. Ausserdem wurden die Kantone zu einer aktiven Anti-Diskriminierungsarbeit, die sich sowohl auf Einheimische als auch auf Migrantinnen und Migranten beziehen sollte, verpflichtet.

Im Gesetzesentwurf wurde die bisher verfolgte Integrationspolitik und die erfolgreiche Kooperation zwischen den beiden Basel festgehalten. Die Organisationsstruktur wurde im Interesse der Flexibilität nur rudimentär geregelt, explizit über die Steuerung (Controlling) und Koordination. Die Kantone gewährten finanzielle Zuschüsse, die mit den Einwohnergemeinden, dem Bund und mit Dritten abgestimmt wurden. Ausserdem sollte eine Evaluation über die Wirksamkeit der Fördermassnahmen erfolgen. Die Bevölkerung sollte über die Integrationspolitik, die Situation der Einheimischen und der Migranten sowie über die Ergebnisse der Evaluation informiert werden und die Zugezogenen über die Schweizer Lebensbedingungen, die gesellschaftlichen Regeln sowie über ihre Rechte und Pflichten aufgeklärt werden. Das Gesetz war auf die tatsächliche und die absehbare Situation und somit auf einen mittelfristigen Zeitraum ausgerichtet. Diese schrittweise Vorgehensweise verdeutlicht die Bereitschaft der zuständigen Stellen, die Integrationspolitik pragmatisch und dynamisch weiterzuentwickeln.

Seit dem In-Kraft-Treten des Integrationsgesetzes im Januar 2008 steht seine Umsetzung im Mittelpunkt der politischen Bemühungen. Im Bereich der spezifischen Integrationsförderung hat das Pilotprojekt „Integrationsvereinbarungen“ Priorität. Inzwischen sind ebenfalls die Erarbeitung eines Sprachförderkonzepts und der Aufbau einer Koordinationsstelle für Erwachsenenbildung erfolgt. In den Regelstrukturen richten sich die Integrationsbemühungen vor allem auf die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und auf den Ausbau der Sprachförderung im Vorschulalter. In personeller Hinsicht lässt sich bei der Integrationspolitik der des Kantons Basel-Stadt das Bemühen um Kontinuität erkennen. Anfang 2009 wurde der langjährige Integrationsdelegierte Thomas Kessler zum Leiter der Abteilung

Stadtentwicklung ernannt und seit dem 1. September 2009 leitet Elisa Streuli „Integration Basel“. Mit dem personellen Wechsel hat zugleich auch eine organisatorische Änderung stattgefunden. Integration Basel gehört nicht mehr zum Justiz- und Sicherheits- sondern zum Präsidialdepartement. Da die Umstrukturierung neueren Datums ist, können noch keine Aussagen zu den Folgen dieser Reform gemacht werden.

Insgesamt zeichnet sich die Integrationspolitik von Basel-Stadt in den letzten Jahren durch das deutliche Bemühen aus, einen integrationspolitischen Paradigmenwechsel einzuleiten (vom Defizitär- hin zum Potenzialansatz). Dieser Paradigmenwechsel kommt – etwa im Schul- und Bildungsbereich – in zahlreichen Massnahmen und Reformansätzen zum Ausdruck. Allerdings ist es nicht ganz einfach, der neuen Perspektive auch in der Praxis zum Durchbruch zu verhelfen. Dies liegt zum Teil auch daran, dass sich in letzter Zeit der öffentliche Diskurs wieder in eine andere Richtung zu bewegen scheint. Bei einer näheren Betrachtung der Grundlagendokumente finden sich zahlreiche Hinweise darauf, dass sich die Ansätze und Diskurse der Basler Integrationspolitik innerhalb des letzten Jahrzehnts verändert haben. Das im Integrationsleitbild von 1999 ausdrücklich abgegebene Bekenntnis zur Ressourcenorientierung hat sich mit den Jahren in ein Konzept des „Förderns und Forderns“ verwandelt – mit in jüngster Zeit zunehmender und unmissverständlicher Betonung auf dem Schwerpunkt „Fordern“. In diesem Bericht soll daher u.a. der Frage nachgegangen werden, ob und wie dieser diskursive Wandel den integrationspolitischen „Alltag“ in Basel geprägt hat.

Wenn wir in diesem Bericht von einem Basler Modell der Integration sprechen, hat sich dieses über die Zeit mit der Weiterentwicklung dominanter ideologischer und politischer Zielgrössen, die „Integration“ definieren, ebenfalls entwickelt, genauso wie anderswo in Europa.

2.6 Exkurs: Integrationspolitik im Ausland

Die fortgeschrittenen Industrieländer Westeuropas sind in den letzten Jahrzehnten (mit Ausnahme Frankreichs) zu Einwanderungsländern *contre cœur* geworden. Eine verbindliche Integrationspolitik gibt es allerdings nicht, auch wenn einige Autoren davon ausgehen, dass beispielsweise in einzelnen Bereichen wie der Bürgerschaftspolitik eine Angleichung erfolgt ist (Weil und Hansen 1999). Allerdings ist umstritten, ob in Zukunft eine Vertiefung dieser Angleichung zu erwarten ist.

In der Forschung zur Einwanderung, Integration und Staatsbürgerschaft diskutiert man grundsätzlich zwei unterschiedliche Theorien. Die eine besagt, dass nationale Unterschiede relativ stabil sind, weil sie auf historisch geprägten Beziehungen zwischen Staat und Bürger einerseits und Staat und Zivilgesellschaft andererseits beruhen. Auf der Basis dieser Beziehungen

werden in der Literatur drei Modelle unterschieden: Das erste Modell ist das ethnische Modell, dem Deutschland bis zur Staatsbürgerrechtsreform als Prototyp entsprach und das heute noch für Österreich gilt. Hier ist traditionell der Zugang zur Staatsbürgerschaft schwierig und zum grossen Teil an eine kulturelle Assimilation gebunden. Das zweite Modell ist das republikanische Modell, dem Frankreich als Prototyp entspricht. Hier ist der Zugang zur Staatsbürgerschaft leicht, aber untersteht der Respektierung einer öffentlichen Sphäre, in der keine Äusserungen kultureller, religiöser oder ethnischer Besonderheiten erwünscht sind. Das dritte Modell entspricht der multi-kulturellen Gesellschaft, bei der die Niederlande als (historisches) Beispiel genannt werden. Dieses Modell kombiniert einen leichten Zugang zu den Bürgerrechten mit der Akzeptanz von Äusserungen kultureller, religiöser und ethnischer Unterschiede in der öffentlichen Sphäre (Koopmans 2005).

Eine andere Forschungsrichtung geht davon aus, dass sich die liberalen Demokratien in Fragen der Integration (und der Bürgerrechte) unter technokratischem Zwang angleichen (Joppke 2007). Die Vorstellung von nationalen Modellen der Integration seien deshalb Artefakte wissenschaftlicher Diskussionen: Bedeutsam sei hingegen die Pragmatik der sich mit Integration befassenden Stellen und die Professionalität der Praktiker. Diese ginge zwar uneinheitlich vor, orientiere sich aber am liberalen Recht. In letzter Zeit scheint indes Liberalismus eine vom Staat angestossene, forcierte Befreiung von Migranten mit traditionellem Hintergrund zu meinen, die an Vorstellungen von Selbstdisziplin, Aufrechterhaltung der Beschäftigungsfähigkeit und der Befähigung zur Unterscheidung von öffentlicher und privater Autonomie gekoppelt ist. Der restriktive *Turn* in den europäischen Debatten zur Einwanderung, Integration und Staatsbürgerschaft erinnert zwar nur noch in Spuren an alte nationalistische Vorstellungen der Unterordnung. Dennoch totalisiert er einen Verfassungspatriotismus, dem sich alle, auch Migranten, unterzuordnen haben (Joppke 2007).

In der Tat wird neuerdings in der ganzen westlichen Welt ein *Backlash* in Bezug auf eine die Rechte betonende Integrationspolitik wahrgenommen (Pineiro 2009; Vertovec und Wessendorf 2010). Auch wenn in den letzten Jahrzehnten viel Energie in die Überwindung sozialer Ungleichheiten gesteckt wurde und noch wird, fährt der Staat und seine Behörden in Bezug auf Gruppen, die sie der Disloyalität und Illiberalität bezichtigen oder als Belastung empfinden, neuerdings einen anderen Diskurs auf. Gerade im Vereinigten Königreich hat sich die Betrachtung zu Fragen der kulturellen Diversität je nach Dekade verschoben. Waren die Britischen Inseln in den 1960er Jahren noch mit Fragen der „Race-Relations“ beschäftigt, wurde dieses Konzept im Laufe der Zeit von anderen Modellen ersetzt: „Ethnizität“ in den 1970er Jahren, „Kultur“ in den 80ern und „Glaube“ in den 90ern. In den letzten zehn Jahren hat die „soziale Kohäsion“ die Debatte bestimmt, um

Segregation, Ungleichheit und Rassismus zu überwinden. Allerdings, stellt Ralph Grillo (2010) fest, würden auf den Inseln weiterhin verschiedene Vorstellungen und Praktiken in der Sozialpolitik ko-existieren: Programme zur Förderung kultureller Diversität seien gleichzeitig neben Forderungen nach Assimilation und der Verhinderung von „Parallel Lives“ zu finden.

Die Niederlande stehen seit einigen Jahren ebenfalls unter starker Beachtung, galten sie doch lange als Musterland des Multikulturalismus. Allerdings hat seit den 1990er Jahren ein Wandel stattgefunden, ein so genannter Sieg des „Neuen Realismus“ (Prins und Saharso 2010). Im öffentlichen Diskurs und in der Politik wird behauptet, die „gewöhnlichen Menschen“ müssten ins Zentrum des politischen Interesses gerückt werden und seien es auch. Endlich würden die „Fakten zur Kenntnis genommen“, was dazu führe, eine vermeintlich liberale multikulturelle Politik zu überwinden. Vermehrt ist auch die Rede von einer zu verstärkenden Anpassung der Einwanderer an „holländische Werte“. Unter dem Eindruck des Mordes an Theo van Gogh und unter der publizistischen Dauerpräsenz von Leuten wie Paul Scheffer und Ayaan Hirsi Ali, die inzwischen internationale Bekanntheit erlangt haben, scheint sich hingegen lediglich der Diskurs gewandelt zu haben. Auf der Ebene der Praxis versuchen Politiker nach wie vor individuelle Teilhabe, Emanzipation und Diversität zu unterstützen (Prins und Saharso 2010).

Frankreich gilt wie erwähnt als Prototyp einer assimilatorisch-republikanischen Nation, der sich alle Bürger unterzuordnen haben. Allerdings hat auch in Frankreich auf der Ebene der realen Politik eine differenzierte Einschätzung der Lage Einzug gehalten. In der Vergangenheit hat das Bewusstsein zugenommen, dass Diskriminierung als soziales Phänomen allein durch das Wiederholen eines universalistischen Mantras nicht von alleine abnimmt. Insbesondere die Nachkommen postkolonialer Gemeinschaften sind von dieser Unterscheidung betroffen und wehren sich nicht zuletzt als Bürger in Aufsehen erregenden disruptiven Aktionen, wie sie zur Tradition Frankreichs gehören (Simon und Sala Pala 2010). Eine Politik, die darauf beruht, Andersartigkeit öffentlich zu kaschieren und die Diskriminierung durch Verneinung abzulehnen, hat den Franzosen ebenfalls die Grenzen des eigenen Modells offenbart.

Auch ein skandinavisches Land wie Dänemark hat sich nie als multikulturell verstanden. Kulturelle Diversität ist in Dänemark (anders als in Schweden) seit jeher verpönt, trotz der Heterogenität der Bevölkerung, die mittlerweile auf der Strasse sichtbar ist. Der Diskurs über die Monokulturalität hat in Dänemark an politischer Hegemonie gewonnen und wurde zum alles beherrschenden Diskurs. Die Debatte in Dänemark dreht sich um Fragen der Assimilation und der Anpassung des Wohlfahrtsstaates an die „Herausforderung der Einwanderung“. Obschon Assimilation in der politischen Rede an Priorität gewonnen hat, verlangt die Faktizität kultureller Diversität und

die ökonomische Notwendigkeit der Einwanderung nach einem pragmatischen Vorgehen, insbesondere auf lokaler Ebene. Häufig wird dieser interessenbasierte Pragmatismus, der sich in Dänemark nicht scheut, nach einer Erstarkung der nationalen Identität zu rufen, mit der Politik in Schweden kontrastiert, das als skandinavisches Land weiterhin versucht, seine Sozialpolitik an die Möglichkeiten und Gegebenheiten ihrer Klientel anzupassen (Hedetoft, 2010).

Ähnlich wie die Schweiz hat auch Deutschland lange damit gehadert, als Einwanderungsland zu gelten und somit eine Integrationspolitik zu formulieren. In der breiten Öffentlichkeit herrscht die Meinung vor, Migranten müssten sich vollständig den deutschen Bedingungen anpassen, um die Entstehung einer Parallelgesellschaft zu verhindern. Aber auf lokaler Ebene, insbesondere in den grösseren Städten, wird auf pragmatische Art und Weise eine interkulturelle Politik betrieben, die auf die Spezifitäten der Migranten Rücksicht nimmt (Schönwalder, 2010).

Modelle der Integration scheinen, dies belegt der kurze Blick über die Grenzen, bei weitem nicht so kohärent und umfassend zu sein wie es auf den ersten Blick den Anschein hat. Trotz restriktivem Turn, trotz der Unterstreichung nationaler Eigenheiten werden die verschiedenen Realisierungen und Modelle der Integrationspolitik sowohl durch die Politik als auch durch die Praxis auf den verschiedenen Ebenen (national, regional, kommunal) und in den verschiedenen gesellschaftlichen Politikfeldern (Bildung, Soziales, Stadtentwicklung usw.) widerlegt. Modelle scheinen mächtige Fiktionen zu sein, die aber aufgrund der Definitionsmacht des Sozialen der tatsächlichen Politik meist widersprechen. Dies entspricht auch dem Umstand, dass Integrationsmodelle nicht am Anfang einer Debatte stehen, sondern mitunter Ergebnisse derselben darstellen. Diskussionen dieser Art versuchen einen zeitlich begrenzten gesellschaftlichen Konsens zu unterstreichen, wie am Beispiel der Migrantinnen und Migranten Integration innerhalb der realen Gesellschaft zu bewerkstelligen sei. Gerade deshalb sind die beschriebenen Modelle nicht stabile Politiken, sondern variieren als Ergebnis ihrer Zeit, ihres nationalen Kontextes und der Art und Weise, wie „Probleme“ der Integration wahrgenommen werden.

3 Migrantenbevölkerung in Basel-Stadt

3.1 Demografische Angaben

3.1.1 Migrantenbevölkerung nach Staatsangehörigkeit

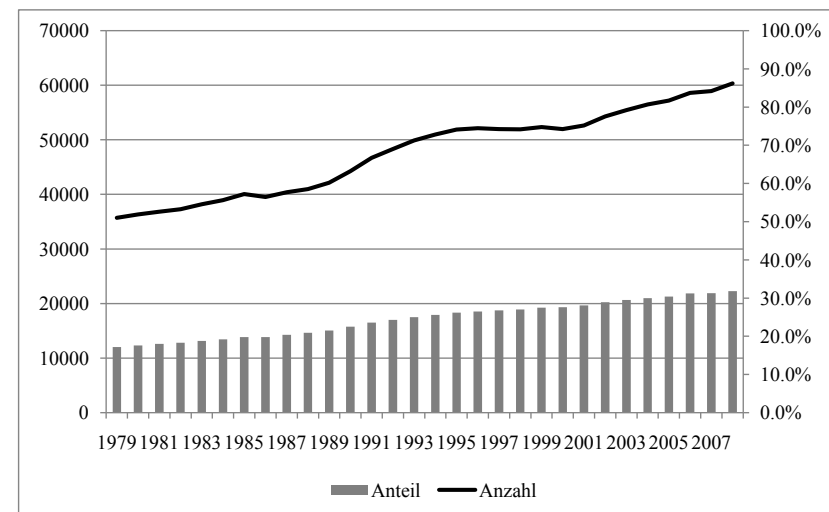
Die Zahlen des Statistischen Amtes belegen den steigenden Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der Wohnbevölkerung im Kanton Basel-Stadt. In den letzten zehn Jahren (2000-2009) ist der Ausländeranteil von 27.6% auf 31.8% gestiegen. Daraus lässt sich schliessen, dass die Zunahme der Gesamtbevölkerung im Kanton Basel-Stadt beinahe ausschliesslich auf die Einwanderung zurückgeführt werden kann, denn die Gesamtzahl der in Basel-Stadt lebenden Schweizerinnen und Schweizer ist – mit Ausnahme des Jahres 2008 – stetig gesunken. Aus der Tabelle bzw. Abbildung 1 wird ebenfalls ersichtlich, dass der Ausländeranteil seit dem In-Kraft-Treten der bilateralen Verträge im Jahre 2002 stark zugenommen hat.

Tabelle 1: Wohnbevölkerung am Jahresende nach Heimat und Ausländeranteil seit 2000

Jahr	Schweiz	Ausland	Total	Ausländeranteil in Prozent
2000	136609	51972	188581	27.6
2001	134825	52634	187459	28.1
2002	133730	54285	188015	28.9
2003	132756	55457	188213	29.5
2004	131998	56479	188477	30.0
2005	130726	57194	187920	30.4
2006	129216	58576	187792	31.2
2007	129082	58918	188000	31.3
2008	129226	60330	189556	31.8
2009 (prov.)	128325	62039	190364	32.5

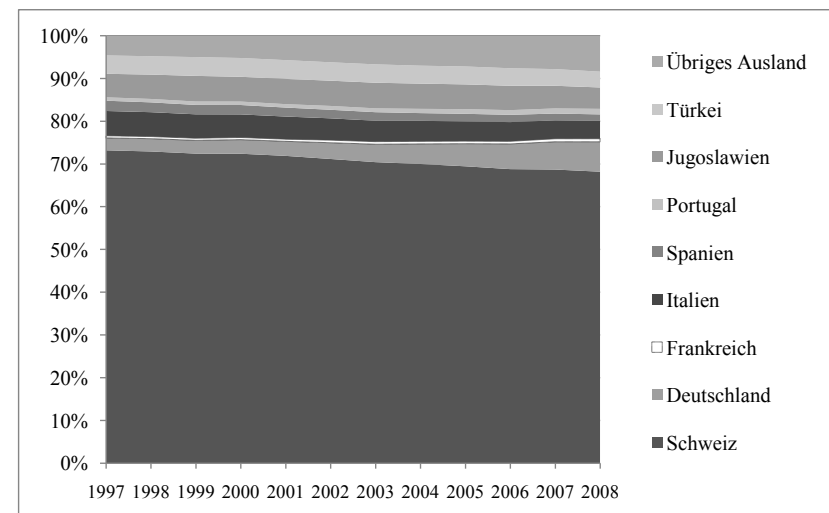
Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Wohnbevölkerung am Jahresende nach Heimat und Ausländeranteil seit 2000

Abbildung 1: Entwicklung der Anzahl und des Anteils der AusländerInnen im Kanton Basel-Stadt



Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Wohnbevölkerung am Jahresende nach Heimat und Ausländeranteil seit 1979

Abbildung 2: Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit seit 1997



Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Wohnbevölkerung nach Heimat seit 1997

Die Aufschlüsselung der Wohnbevölkerung nach Heimat zählt alle Personen, die keinen Schweizer Pass haben, zu der Gruppe der Ausländerinnen bzw. Ausländer. In diesem Kontext ist anzumerken, dass in der Migrationsforschung bereits seit längerem darüber debattiert wird, dass der Ausländeranteil nur wenig über die Gesamtheit der Bevölkerung mit Migrationshintergrund aussagt. Dieses Bevölkerungssegment setzt sich aus den Einwanderern und ihren direkten Nachfahren zusammen. Das Bundesamt für Statistik hat aufgrund einer Auswertung der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2008 geschätzt, dass der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (Ausländer und eingebürgerte Schweizer) im Kanton Basel-Stadt bei 42% liegt. In der gesamten Schweiz hat ca. ein Drittel der Bevölkerung einen Migrationshintergrund. Der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund ist nur in den Kantonen Tessin und Genf höher als in Basel-Stadt.

Bei der Zusammensetzung der Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit wird ersichtlich, dass zwei grosse Ausländergruppen – die EU/EFTA-Staatsangehörigen und die aus Drittstaaten stammenden Ausländerinnen und Ausländer – in Basel-Stadt leben. Gemäss den Angaben des Bundesamtes für Statistik machten im Jahre 2008 die EU-EFTA-Angehörigen ca. 57% der Ausländerinnen und Ausländer aus, während 43% aus einem Drittstaat kommen. Der Prozentsatz der Drittstaatenangehörigen ist in Basel-Stadt relativ hoch verglichen mit der restlichen Schweiz, wo der Anteil der EU-EFTA-Staatsangehörigen bei über 60% liegt.¹⁵

Die am stärksten vertretene Nationalitätengruppe in Basel sind im Jahre 2008 die Deutschen, gefolgt von den Migrantinnen und Migranten aus Serbien, Montenegro und dem Kosovo. Auf den folgenden Plätzen rangieren die italienischen und türkischen Zuwanderer. Die Zusammensetzung der Nationalitäten hat sich in den letzten Jahren stark verändert (Grillon und Thommen 2008: 50); so hat seit 2002 die Einwanderung aus Deutschland stark zugenommen. Die Nationalitätengruppe „übriges Ausland“, in der vor allem Sri Lanka und die USA stark vertreten sind, hat sich in den letzten dreizehn Jahren beinahe verdoppelt. Dies weist auf die zunehmende Diversifizierung der Herkunftsländer in der Migrantenbevölkerung hin (Rausa und Reist 2008: 35).

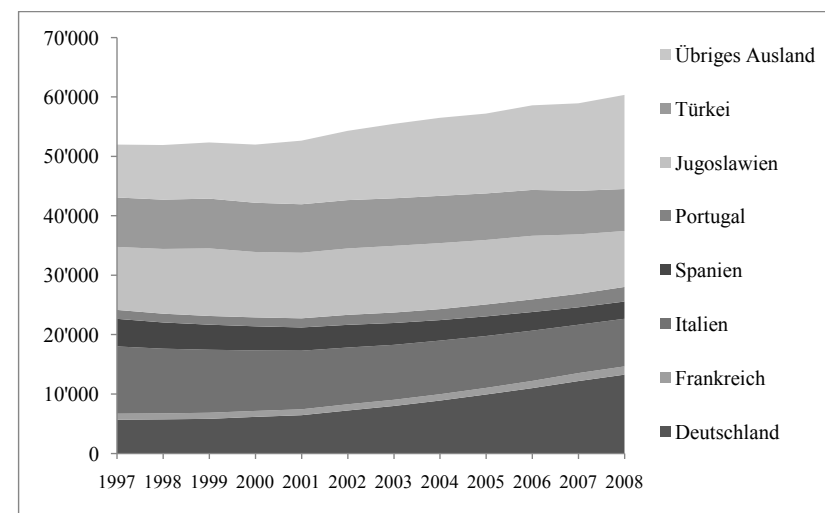
¹⁵ http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/dos/la_population_etrangere/intro.html (konsultiert am 10.04.2010).

Tabelle 2: Ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit

Jahr	Total	Deutschland	Frankreich	Spanien	Italien	Portugal	Türkei	Ehem. Jugoslawien	Übriges Ausland
1997	194253	5679	1012	4648	11316	4648	8318	10601	8898
2006	187792	10986	1218	3135	8461	2121	7719	10705	14231
2007	188000	12176	1347	2935	8134	2266	7332	10006	14722
2008	189556	13258	1392	2899	8011	2458	7065	9414	15833

Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Wohnbevölkerung am Jahresende nach Heimat seit 1997

Abbildung 3: Ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit



Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Wohnbevölkerung am Jahresende nach Heimat seit 1997

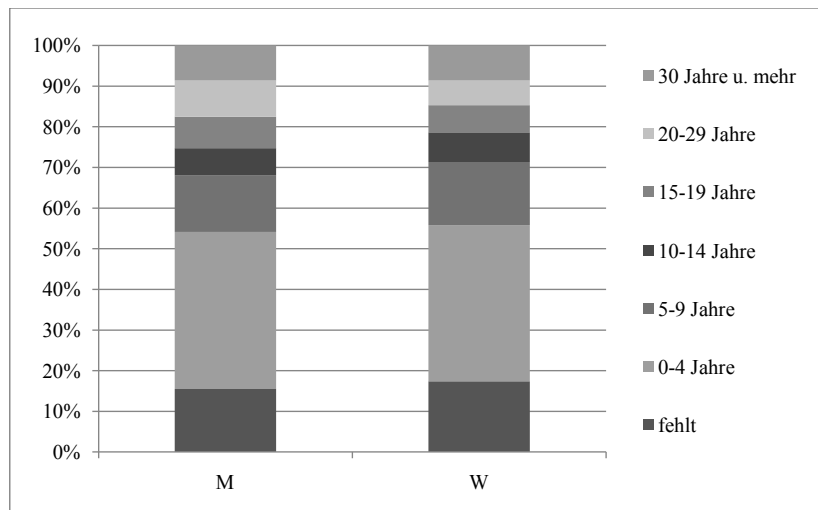
Die Analyse der Daten des Statistischen Amtes Basel-Stadt, die den Wanderungssaldo pro Nationalität im Jahre 2008 betrifft, bestätigt die meisten längerfristig beobachteten Trends. Der positive Wanderungssaldo von 2'034 Personen ist zum grössten Teil der Einwanderung aus Deutschland (+1127) zu verdanken. An zweiter Stelle folgt die Gruppe „übriges Ausland, staatenlos“ (+546). Auf dem dritten Rang befinden sich Personen aus den restlichen EU-EFTA-Staaten (+318), wobei die meisten aus Portugal kommen. Die einzige Nationalität in Basel-Stadt – ausser den Schweizerinnen und Schweizern –, die einen negativen Wanderungssaldo aufweist, sind die Spanier. Interessant ist ebenfalls, dass 2008 mehr Personen aus Indien und den USA nach Basel kamen als aus den traditionellen Einwanderungsregionen auf dem Balkan und der Türkei. Eine hohe Anzahl

von Weggezogenen findet man unter den Deutschen, den Italienern und in der Gruppe „übrige EU-EFTA-Staaten“. Diese geographische Verschiebung der wichtigen Herkunftsländer hat unter anderem dazu geführt, dass Englisch als „Herkunftssprache der Migrantinnen und Migranten“ in Basel einen immer wichtigeren Stellenwert einnimmt.

3.1.2 Aufenthaltsdauer

Die Aufenthaltsdauer kann Einfluss auf die soziokulturelle und strukturelle Integration nehmen; so geht beispielsweise eine längere Aufenthaltsdauer oft mit besseren Sprachkenntnissen einher. Dies gilt jedoch nicht in allen Fällen. Die Daten zur Aufenthaltsdauer der Migrantinnen und Migranten seit der letzten Einreise in die Schweiz machen deutlich (siehe Abbildung 4), dass mehr als die Hälfte der Zuwanderer vor weniger als zehn Jahren zum letzten Mal in die Schweiz eingereist ist. Demgegenüber ist ein gutes Drittel der Migrantinnen und Migranten vor mehr als zehn Jahren eingereist.

Abbildung 4: Migrantenbevölkerung nach Aufenthaltsdauer

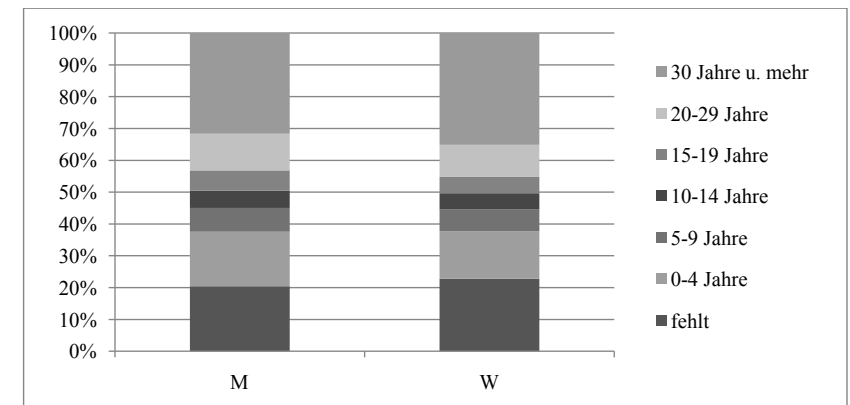


Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Endjahreswert des Einwohnerbestandes, Jahresende 2009

Vergleicht man die Aufenthaltsdauer der in Basel lebenden Italiener und Deutschen, werden sofort grosse Unterschiede ersichtlich. Während die meisten Deutschen erst seit 0 bis 4 Jahren in Basel wohnen, lebt der Grossteil der Italiener schon seit über 30 Jahren dort (siehe Abbildungen 4 und 5). Des Weiteren ist beinahe die Hälfte der in Basel lebenden Türken vor mehr als zehn Jahren zum letzten Mal in die Schweiz eingereist, während die

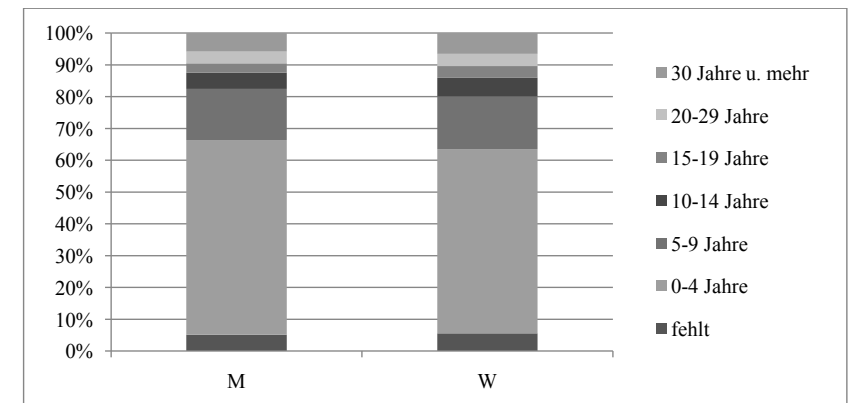
Einwanderer aus Ex-Jugoslawien sich erst einen kürzeren Zeitraum (0-9 Jahre) in Basel aufhalten.

Abbildung 5: Aufenthaltsdauer der in BS lebenden Italiener (31.12.2009)



Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Stichtagsauswertung des Einwohnerbestandes, Jahresende 2009

Abbildung 6: Aufenthaltsdauer der in BS lebenden Deutschen (31.12.2009)

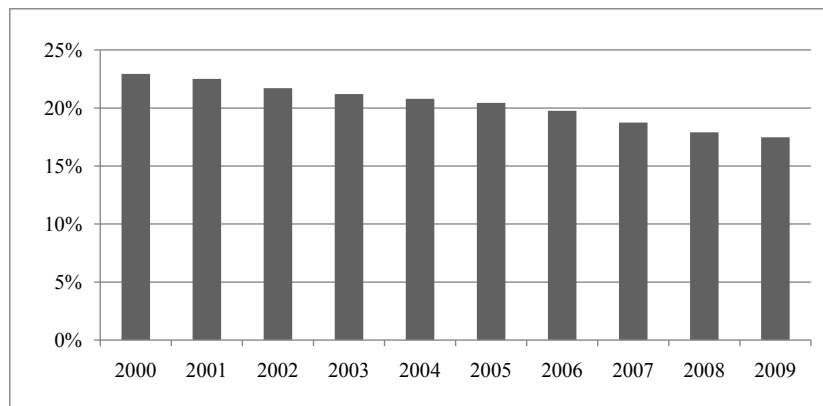


Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Stichtagsauswertung des Einwohnerbestandes, Jahresende 2009

3.1.3 Geburtsland der Wohnbevölkerung im Kanton Basel-Stadt

Die Migrationssoziologen sind sich einig, dass das Geburtsland einer Person (und die damit verbundene Sozialisation) einen starken Einfluss auf die Integration einer Person hat. Die Auswertung des Statistischen Amtes nach Geburtsland der Wohnbevölkerung zeigt, dass im Zeitraum der letzten zehn Jahre die Anzahl der in der Schweiz geborenen Bevölkerung von 22.9% auf 17.5% gesunken ist. Derzeit gehört etwa ein Sechstel der ausländischen Wohnbevölkerung in Basel der zweiten oder dritten Ausländergeneration an. Der Anteil der in der Schweiz geborenen Bevölkerung variiert allerdings relativ stark je nach Nationalität.

Abbildung 7: Anteil der in der Schweiz geborenen Migranten an der gesamten Migrantenbevölkerung

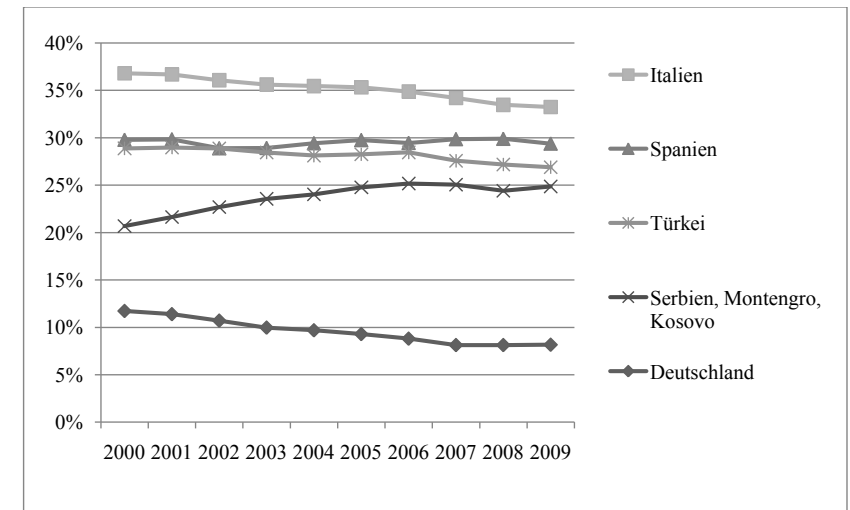


Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Stichtagsauswertungen des Einwohnerbestandes, Jahresende 2009

Der Anteil der in der Schweiz geborenen Bevölkerung war 2009 bei den Italienern am höchsten (33.3% bei leicht sinkender Tendenz), gefolgt von den Sri Lankern, (31.8%, seit fünf Jahren sinkende Tendenz), den Spaniern (29.4%, konstant), den Türken (26.9%, sinkende Tendenz) und den Personen aus Ex-Jugoslawien (24.1%, steigende Tendenz). Auf den hinteren Plätzen der Statistik befinden sich die Deutschen (8.2%, sinkende Tendenz), die Angehörigen der zwölf neuen EU-Staaten (5.2%) und der „restlichen“ alten EU-Staaten mit 9.8% (d.h. Grossbritannien, Irland, Frankreich, Griechenland, Österreich, Schweden, Finnland, Dänemark, Belgien, Luxemburg und Niederlande).

Die Aufschlüsselung nach Geburtsland spiegelt den Verlauf der Einwanderungsströme in den Kanton Basel-Stadt wider. Deshalb findet man die höchsten Anteile bei den Angehörigen der südeuropäischen Staaten. Über dem Durchschnitt liegen auch die Werte der Nachkommen der Migrantinnen und Migranten, die in den 80er Jahren während der zweiten Einwanderungswelle (Türkei, Ex-Jugoslawien und Sri Lanka) nach Basel gekommen sind. Der Anstieg der Einwanderung aus den anderen EU-Staaten und aus aussereuropäischen Ländern ist neueren Datums, weshalb in dieser Gruppe der Anteil der in der Schweiz Geborenen relativ gering ist. Die Deutschen stellen eine Ausnahme dar, da sie konstant nur einen geringen Anteil der in der Schweiz geborenen Bevölkerung ausmachen. Die beobachteten Unterschiede lassen sich auch durch Unterschiede in der Geburtenziffer nach Staatsangehörigkeit erklären. So zeigt der Integrationsindikatoren-Bericht des Statistischen Amtes Basel-Stadt, dass bei dieser Variable die Spannweite relativ gross ist: Während bei den deutschen Frauen die Geburtenziffer bei 0.8 liegt, macht sie bei den Frauen aus Sri Lanka 3.0 aus (Grillon und Thommen 2008: 11).

Abbildung 8: Anteil der in der Schweiz geborenen Personen in den fünf grössten Migrantenbevölkerungen in BS

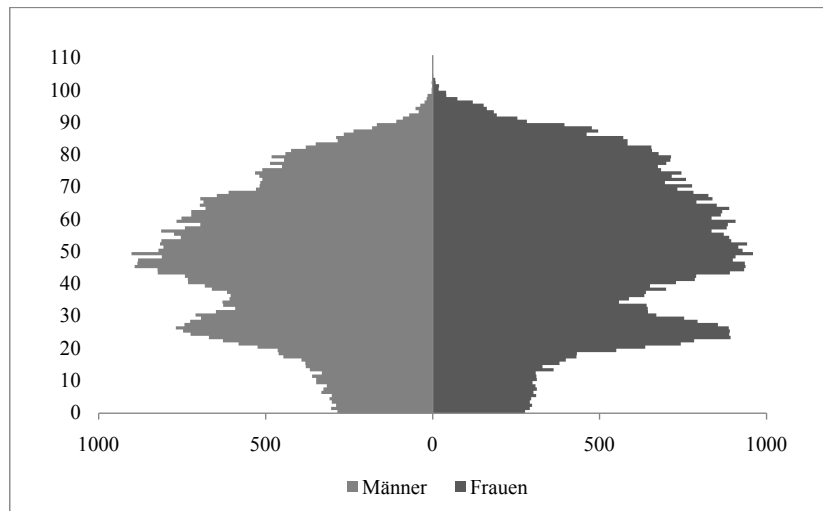


Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Stichtagsauswertungen des Einwohnerbestandes, Jahresende 2009

3.1.4 Alter der Migrantenbevölkerung

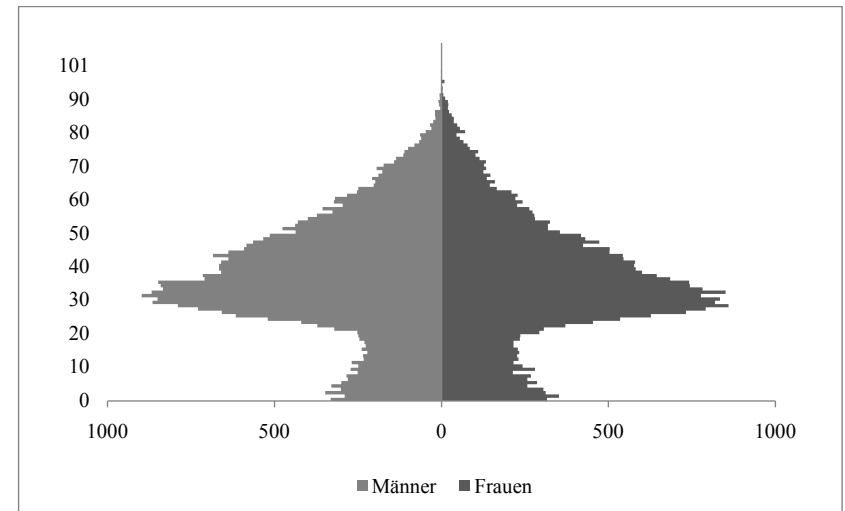
Das Alter der Zuwanderer hat zweifelsohne einen Einfluss auf verschiedene Faktoren der strukturellen und sozialen Integration (Spracherwerb, Gesundheitszustand etc.). Die Analyse der Bevölkerungsstruktur Ende 2009 bestätigt, dass die Migrantenbevölkerung insgesamt jünger als die einheimische ist. Die Ausländerinnen und Ausländer sind grösstenteils im erwerbsfähigen Alter. Der Anteil der unter 15-Jährigen ist ebenfalls grösser als bei der Referenzbevölkerung. In der Gruppe der 30 bis 34-Jährigen ist der Anteil der Migranten an der Bevölkerung am höchsten. In der Gruppe der 45- bis 50-Jährigen sind die Migrantinnen und Migranten ungefähr gleichmässig vertreten, während in der Gruppe ab 50 die Schweizerinnen und Schweizer in der Mehrzahl sind.

Abbildung 9: Alterspyramide der SchweizInnen im Kanton BS



Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Stichtagsauswertung, Jahresende 2009

Abbildung 10: Alterspyramide der ausländischen Wohnbevölkerung in BS



Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Stichtagsauswertung, Jahresende 2009

Betrachtet man den Alters- und den Jugendquotient der Ausländerinnen und Ausländer im Zeitverlauf,¹⁶ so kann man feststellen, dass der Altersquotient der Ausländerinnen und Ausländer zunimmt: während er im Jahre 1997 bei ca. 6% lag, so hat er heute bereits 9.2 % erreicht. Die Alterung der Migrantenbevölkerung kann man auf den steigenden Anteil der über 65-jährigen Migrantinnen und Migranten aus Italien zurückführen. Neben den Italienern weisen auch die Deutschen einen steigenden Anteil an Personen im Pensionsalter aus. Demgegenüber kommen sich die Jugendquotiente der Migrantenbevölkerung bzw. der Schweizerinnen und Schweizer immer näher.¹⁷ Dieser Prozess ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Jugendquotient bei den Ausländerinnen und Ausländern im Sinken begriffen ist; er liegt heute noch bei 24.2%.

¹⁶ Der Altersquotient berechnet sich aus der Bevölkerung von 65 und mehr in Prozent der 20-64-jährigen (diese Berechnungen gehen von den Zahlen 2009 aus, während das Gutachten zur demografischen Entwicklung die Zahlen von 2008 als Referenzpunkt nimmt).

¹⁷ Der Jugendquotient berechnet sich aus der Bevölkerung der bis 19-jährigen in Prozent der 20-64-jährigen.

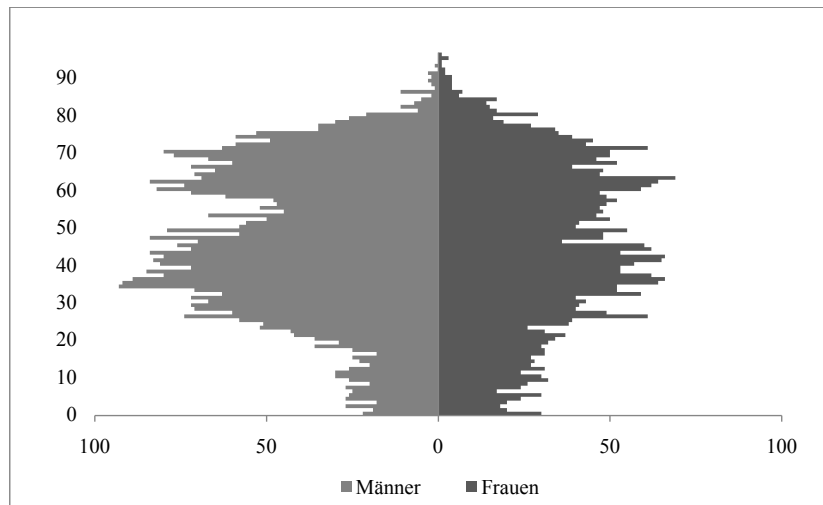
Tabelle 3: Alter der fünf zahlreichsten Bevölkerungsgruppen nach Staatsangehörigkeit

	0-19	20-40	40-60	60-80	80+
Deutschland	1397	6967	4408	1190	227
Italien	1064	2305	2343	2115	206
Türkei	1823	2624	1932	439	11
Serbien, Montenegro, Kosovo	1390	1649	1321	418	9
Spanien	434	1025	1007	380	26

Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Stichtagsauswertung, Jahresende 2009

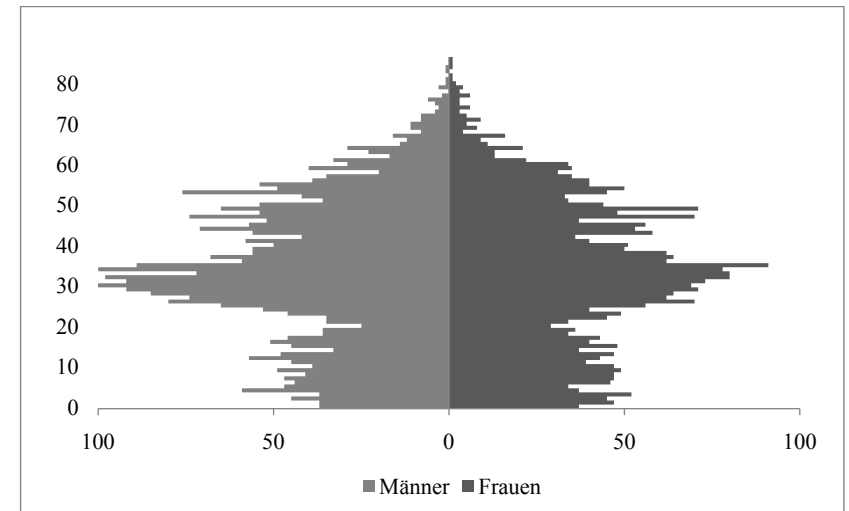
Der Vergleich der Altersstruktur bei den fünf zahlreichsten Nationalitätengruppen bringt einige interessante Fakten zutage (siehe Tabelle 3). Aus den Daten wird ersichtlich, dass die Einwanderung aus Deutschland vor allem eine Arbeitsmigration der Erwerbstätigen darstellt. Die italienische Wohnbevölkerung im Kanton Basel Stadt altert hingegen relativ stark. In Bezug auf die Angehörigen aus diesen Staatengruppen stellt sich daher vermehrt die Frage, wie die Altersversorgung auf die spezifischen Bedürfnisse dieser Einwanderer ausgerichtet werden kann. Die Bevölkerungspyramide der italienischen Migrantenbevölkerung steht in starkem Gegensatz zu der Migrantenbevölkerung aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien, bei der die Jüngeren überwiegen.

Abbildung 11: Alterspyramide der italienischen Wohnbevölkerung in BS



Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Stichtagsauswertung, Jahresende 2009

Abbildung 12: Alterspyramide der türkischen Wohnbevölkerung in BS



Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Stichtagsauswertung, Jahresende 2009

3.2 Angaben zur Migrationsgeschichte

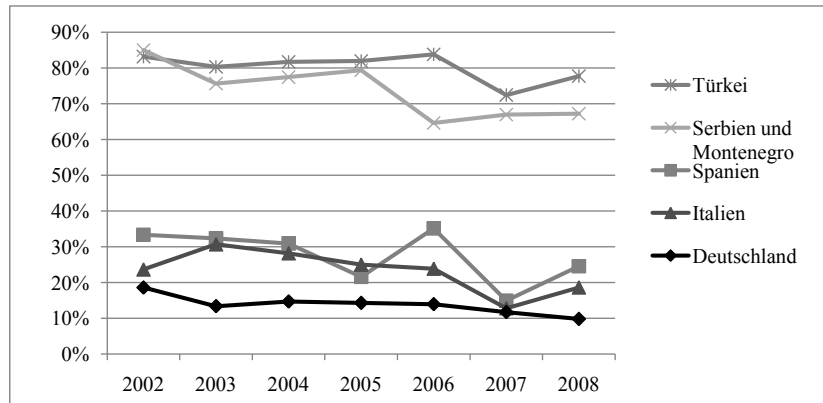
3.2.1 Migrationsgrund

Die Experten stimmen weitgehend darin überein, dass der Migrationsgrund einen Einfluss auf die Integration hat. Umstrittener ist die Frage, wie der genaue Zusammenhang zwischen den einzelnen Phänomenen aussieht. Beinahe die Hälfte (49%) der Zuwanderer ist aus dem Migrationsgrund „Erwerbstätigkeit ohne Kontingentierung“ eingereist. Die meisten der 2783 Personen, die zwecks Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ohne Kontingentierung in die Schweiz gekommen sind, fallen unter das Personenfreizügigkeitsabkommen. In der gesamten Schweiz reisten ca. 44.6% der Personen aus diesem Grund ein.¹⁸ Die zweitgrösste Gruppe stellt der Familiennachzug dar. Diese Kategorie macht in Basel-Stadt ca. 28% der Einwanderungsströme im Jahre 2008 aus. Der Vergleichswert auf der

¹⁸ Die Ausländerstatistik des Bundesamts für Migration des Jahres 2008 kann man auf der folgenden Webseite konsultieren: <http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/aktuelle/2008.Par.0042.File.tmp/einwanderungsgrund-grafik-2008-12-df.pdf> (konsultiert, 12.04.2010).

gesamtschweizerischen Ebene beträgt 31.1%. Ein Vergleich des Anteils des Familiennachzugs an der Gesamteinwanderung aus den fünf wichtigsten Herkunftsländern bringt grosse Unterschiede zutage. Während der Familiennachzug bei den Einwanderern aus der Türkei und aus dem ehemaligen Jugoslawien sehr hoch ist, macht er bei den deutschen Zuwanderern gerade 10% aus. Die Zahlen der italienischen sowie der spanischen Migrantbevölkerung liegen auf niedrigem Niveau dazwischen.

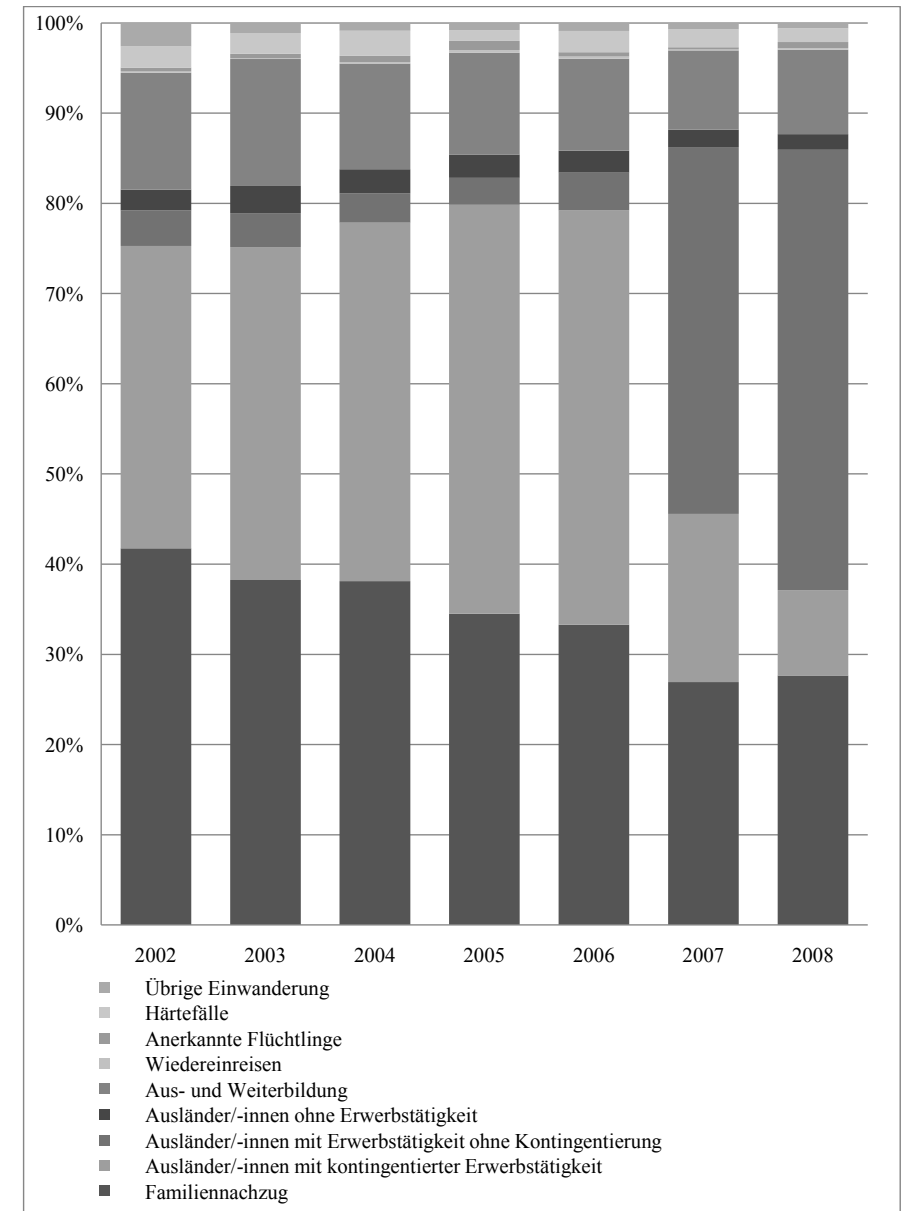
Abbildung 13: Anteil des Familiennachzugs an der Einwanderung



Quelle: Auszug aus dem ZEMIS (Jahresende 2008)

Die Aufnahme einer kontingentierten Erwerbstätigkeit macht in Basel Stadt 9.4% der Einreisen aus. Diese Zahl ist um einiges höher als der schweizerische Vergleichswert von 5.4%. Dieser Unterschied lässt sich dadurch erklären, dass die pharmazeutische und chemische Industrie in einem relativ hohen Ausmass von Fachkräften aus Drittstaaten (USA, Indien, Brasilien etc.) abhängig ist. Weitere 9.3% der Einwanderer kommen zur Aus- bzw. Weiterbildung nach Basel. Der Anteil der nach Basel einreisenden Studierenden und Doktoranden fällt dabei besonders stark ins Gewicht. Die anerkannten Flüchtlinge (38), die Härtefälle (88) und die übrige Einwanderung (33) machen nur einen geringen Teil der Einwanderung aus. Betrachtet man die Entwicklung des Einwanderungsgrunds über einen längeren Zeitraum hinweg, stellt man fest, dass die Zuwanderung lange vor allem auf den Familiennachzug zurückzuführen war. Seit einiger Zeit hat die Zuwanderung infolge der Aufnahme einer „unkontingentierten“ Erwerbstätigkeit den Familiennachzug als wichtigsten Einwanderungsgrund abgelöst.

Abbildung 14: Prozentuale Verteilung des Einwanderungsgrundes



Quelle: Auszug aus dem ZEMIS (Jahresende 2008)

3.2.2 Aufenthaltsstatus der Migrantenbevölkerung in Basel-Stadt

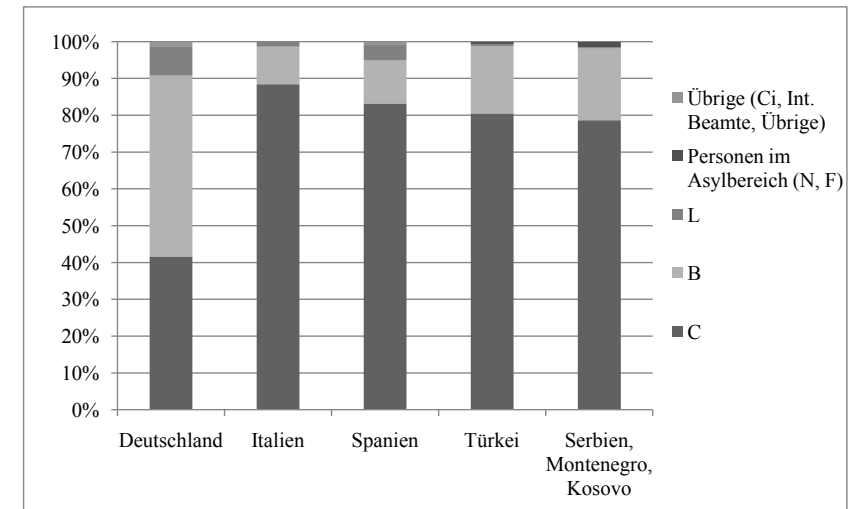
Der Aufenthaltsstatus kann einen Einfluss auf verschiedene Faktoren der strukturellen Integration haben. So kann ein unsicherer Rechtsstatus dazu führen, dass ein Einwanderer Schwierigkeiten hat, eine Arbeitsstelle zu finden. Der Ausländerstatistik lässt sich entnehmen, dass sich die ausländische Wohnbevölkerung Ende 2009 aus 839 Kurzaufenthaltern, 21'077 Aufenthalttern und 36'564 Niedergelassenen zusammensetzt.¹⁹ Dazu kommen 281 Asylsuchende und 285 vorläufig Aufgenommene. 60% der Migrantenbevölkerung in Basel-Stadt besteht aus Niedergelassenen. Weitere 45% der Migrantinnen und Migranten verfügen über eine Jahresaufenthaltsbewilligung. Die restlichen ca. 5% haben keine Aufenthaltsbewilligung. Bei der Untersuchung der Aufenthaltsgenehmigungen über einen längeren Zeitraum hinweg (Grillon und Thommen, 2008) fällt auf, dass der Anteil der Niedergelassenen seit 2002 abnimmt. Dagegen hat seit dem Jahre 2002 der Anteil der Jahresaufenthalter stark zugenommen. Die Zahlen im Asylbereich schwanken über die Jahre hinweg, aber tendenziell lässt sich eine Abnahme beobachten.²⁰

Unter den Niedergelassenen sind die Italienerinnen und Italiener mit 19% am stärksten vertreten. Es folgen die Deutschen mit 16%, die Türken mit 15%, die Personen aus Serbien, Montenegro und Kosovo mit 10% und die Spanier mit 6.5%. Die letzte Gruppe, die ca. ein Drittel der Niedergelassenen beinhaltet, setzt sich aus Angehörigen verschiedenster Nationalitäten zusammen. Betrachtet man die Anzahl der Niedergelassenen innerhalb einer Bevölkerungsgruppe Ende 2009, so wird ersichtlich, dass der Anteil der Niedergelassenen bei den Südeuropäern aus Italien und Spanien am grössten ist, während die Deutschen einen grossen Teil der Jahresaufenthalter ausmachen. Es gibt zudem einen hohen Anteil der Niedergelassenen in der türkischen und ex-jugoslawischen Bevölkerungsgruppe.

¹⁹ <http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/aktuelle/2009.Par.0051.File.tmp/107-bevoelkerung-kt-2009-12-d.pdf> (konsultiert am 12.04.2010).

²⁰ <http://www.statistik-bs.ch/themen/01/bevoelkerungsstruktur/wohbev17> (konsultiert am 12.04.2010)

Abbildung 15: Verteilung der Aufenthaltsbewilligung in den fünf grössten Einwanderergruppen in BS



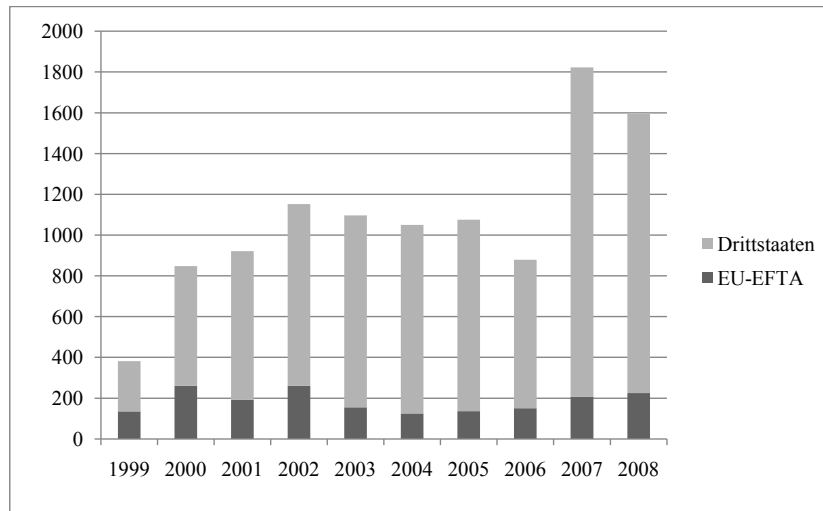
Quelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Stichtagsauswertungen Jahresende 2009

38% der Asylsuchenden kommt im Jahre 2009 aus Eritrea. Weitere wichtige Herkunftsländer der Asylsuchenden in Basel-Stadt sind Somalia und Sri Lanka. Bei den vorläufig Aufgenommenen stammt der grösste Teil aus Serbien und Montenegro. Des Weiteren wurden zahlreiche Personen aus Sri Lanka und der Türkei vorläufig aufgenommen.

3.2.3 Einbürgerungen

Die Einbürgerung beeinflusst die Integration positiv, weil ein Einwanderer nach der Einbürgerung über sämtliche politische Rechte verfügt und sich dadurch insbesondere seine Zukunftsperspektiven konkretisieren können. Der Kennzahlen-Integrationsbericht des Statistischen Amtes zeigt, dass die Anzahl der ordentlichen Einbürgerungen im Zeitraum von 1999 bis 2002 ständig zunahm. Er zeigt allerdings auch den Rückgang der ordentlichen Einbürgerungen im Zeitraum von 2003 bis 2006 auf (Grillon und Thommen 2008). Seit 2006 hat die Zahl der Einbürgerungen erneut stark zugenommen.

Abbildung 16: Entwicklung ordentliche Einbürgerungen 1999-2008



Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Daten per Ende 2008

Die Zunahme der Einbürgerungen im Jahre 2007 ist auf die hohe Anzahl von Einbürgerungen der Staatsangehörigen aus Ex-Jugoslawien zurückzuführen. Im Jahr 2006 liessen sich 343 Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien einbürgern, doch schon im Folgejahr stieg diese Zahl auf 850 Personen.²¹ Dieser Anstieg lässt sich wahrscheinlich dadurch erklären, dass die kantonalen und kommunalen Behörden seit 2006 für ihre Entscheide lediglich Gebühren erheben, die die Verfahrenskosten decken. Diese Änderung der gesetzlichen Grundlage hat in der gesamten Schweiz zu einer Zunahme der Einbürgerungen geführt. Zudem ist anzunehmen, dass zahlreiche Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien im Jahre 2007 die für die ordentliche Einbürgerung verlangte Wohnfrist erfüllten.

Das Einbürgerungsverhalten der verschiedenen Nationalitäten unterscheidet sich stark. Die Angehörigen aus Drittstaaten lassen sich öfter einbürgern als Personen aus EU-EFTA Staaten.²² Diese Unterschiede in den Einbürgerungsziffern zwischen den EU-EFTA und den Drittstaatenangehörigen lassen sich

²¹ <http://www.statistik-bs.ch/themen/01/einbuergungen/ordentlich2> (konsultiert am 15.04.2010).

²² Die Staatsangehörigen der Staaten, die 2004 und 2007 der EU beigetreten sind, sind in dieser Graphik von Anfang an der Gruppe der EU-EFTA Staaten zugeordnet.

durch verschiedene Faktoren erklären. Das Einbürgerungsverhalten wird unter anderem davon beeinflusst, ob eine doppelte Staatsbürgerschaft im Herkunftsland akzeptiert wird oder nicht. Auch Alter, Bildung und Geschlecht haben einen Einfluss auf das Einbürgerungsverhalten; so sind Eingebürgerte in der Regel älter und besser ausgebildet als die Ausländerinnen und Ausländer. Des Weiteren lassen sich Frauen öfter einbürgern als Männer (Steinhardt et al. 2010: 39).

3.3 Weitere erklärende Variablen

3.3.1 Sprache

Für die Erklärung der Unterschiede hinsichtlich der Integration lassen sich neben den demografischen und migrationsbezogenen Faktoren weitere Faktoren herbeiziehen. Die Experten sind sich darin einig, dass Sprachkenntnisse gewisse Unterschiede bei der strukturellen und soziokulturellen Integration erklären können. Da jedoch seit der Volkszählung 2000 keine Daten mehr zu den Sprachen erhoben wurden, können an dieser Stelle auch keine neuen Daten vorgestellt werden. Die Kapitel aus dem Kennzahlen-Integrationsbericht des Statistischen Amtes aus dem Jahr 2008 sind deshalb nach wie vor aktuell (Grillon und Thommen 2008). Die Volkszählung 2000 ergab, dass 42% der Ausländerinnen und Ausländer Deutsch als ihre Hauptsprache bezeichneten; dies ist besonders bei den unter 24-Jährigen ausgeprägt.

3.3.2 Bildungsstand der Migrantenbevölkerung

Die meisten Experten stimmen darin überein, dass der Bildungsstand einen grossen Einfluss auf den Integrationsprozess ausübt. Die vom Statistischen Amt Basel-Stadt durchgeführte Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE)-Daten zeigt, dass die Migrantenbevölkerung in Bezug auf das Bildungsniveau sehr heterogen zusammengesetzt ist. Im Jahre 2008 hat rund ein Drittel der in Basel lebenden Migrantinnen und Migranten bloss die obligatorische Schule abgeschlossen. Zum Vergleich sei angefügt, dass in der Schweizer Bevölkerung dieser Wert bei den Männern bei einem Achtel und bei den Frauen bei einem Fünftel liegt. Gleichzeitig muss darauf verwiesen werden, dass 2008 rund ein Drittel der ausländischen Frauen und über ein Drittel der in Basel lebenden ausländischen Männer einen Tertiärabschluss erlangt hat. Der Anteil der Personen mit einem hohen Bildungsstand ist somit in der Migrantenbevölkerung derzeit höher als in der schweizerischen Referenzbevölkerung.

Tabelle 4: Ausbildungsniveau der Bevölkerung in Basel-Stadt 2008

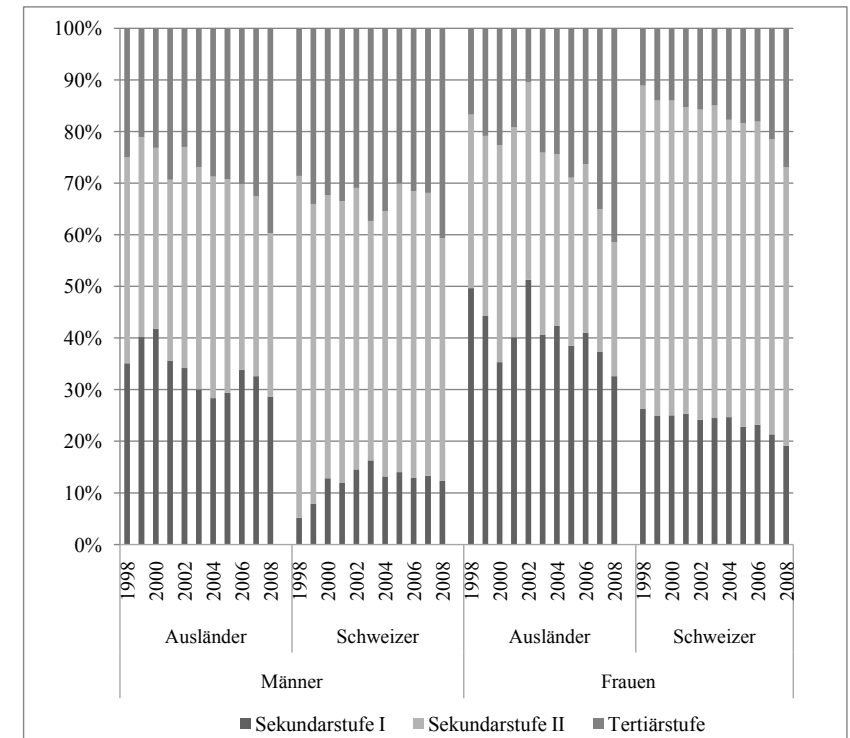
Geschlecht	Heimat	Ausbildungsniveau			Gesamt
		Sekundarstufe I	Sekundarstufe II	Tertiärstufe	
Männer	Ausländer	7197	7954	9979	25130
	Schweizer	6309	24097	20837	51243
	Gesamt	13506	32051	30816	76373
Frauen	Ausländer	7329	5836	9317	22482
	Schweizer	12252	34581	17268	64101
	Gesamt	19581	40417	26585	86583

Quelle: SAKE 2008

Vergleicht man die Zahlen des Jahres 2008 mit den Daten aus dem Jahr 2003, zeigt sich deutlich, dass das Bildungsniveau der ausländischen Wohnbevölkerung in den letzten Jahren stark zugenommen hat (siehe Abbildung 17). Noch 2003 lag der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer mit einem Tertiärabschluss lediglich bei einem Viertel. Der Trend, dass Neuzugewanderte einen höheren Bildungsstand aufweisen als diejenigen, die schon längere Zeit in der Schweiz leben, lässt sich auch auf der nationalen Ebene beobachten (Rausa und Reist 2008: 38). Im gleichen Zeitraum lässt sich ebenfalls ein Rückgang der Anzahl der Frauen ohne nachobligatorischen Schulabschluss feststellen.

Da die Stichprobe hinsichtlich des Bildungsniveaus der ausländischen Bevölkerung in Basel-Stadt zu klein ist, können keine Aussagen zum Zusammenhang zwischen einzelnen Nationalitäten und dem Bildungsstand gemacht werden. In der nationalen Auswertung der SAKE-Daten weist das Bundesamt für Statistik allerdings darauf hin, dass das Bildungsniveau in den verschiedenen Herkunftsregionen sehr unterschiedlich ist. Laut BFS haben 42,0% der Südeuropäer und 42,7% der Erwerbstätigen aus den Staaten des Westbalkans und der Türkei keine nachobligatorische Ausbildung absolviert. Umgekehrt verfügt die Mehrheit der ausländischen Erwerbstätigen aus Nord- und Westeuropa (61,8%) über eine Tertiärausbildung (Rausa und Reist 2008: 38).

Abbildung 17: Entwicklung des Bildungsstandes in den Referenzbevölkerungen



Quelle: SAKE 2008

3.3.3 Religion

Der Zusammenhang zwischen Religion als erklärender Variable und dem Mass der Integration ist stark umstritten. Einige Experten sind allerdings der Meinung, dass die religiöse Zugehörigkeit Auswirkungen auf die soziale Integration einer Person bzw. einer Gemeinschaft haben kann (Stolz im Erscheinen). Das grösste Problem bei der Erklärung dieses Zusammenhangs besteht darin, dass die verfügbaren statistischen Registerdaten zur Religion nicht die Unterschiede hinsichtlich der beobachteten Integration erklären können, da sie lediglich Aussagen zur Religionszugehörigkeit einer Person machen.

In Bezug auf die Religionszugehörigkeit zeigt bereits ein Vergleich der Resultate der Volkszählungen von 1990 und 2000 einige interessante Trends

auf: Die „Konfessionslosen“ machen seit 1990 den grössten Anteil an der Bevölkerung aus. Beschränkt man die Analyse auf die Personen, die einer Kirche angehören, ergibt sich, dass in dieser Gruppe die Protestanten am zahlreichsten vertreten sind, wobei sich deren Zahl allerdings im Zeitraum von zehn Jahren um ein Viertel reduziert hat. Die zweitgrösste Gruppe stellen im untersuchten Zeitraum die Angehörigen der römisch-katholischen Kirche. Die Muslime bilden die drittgrösste Religionsgruppe. Die starke Zunahme bei den Muslimen und bei den Angehörigen der Ostkirche im Zeitraum 1990-2000 erklärt sich durch die steigende Zuwanderung aus Südosteuropa (Serbien, Mazedonien etc.) und aus der Türkei.

Tabelle 5: Religionszugehörigkeit

Jahr	Prot.	Röm. Kath.	Christ. Kath.	Ost-kirchlich	Andere	Jüdisch	Islamisch	Keine	Ohne Ang.
CH									
1990	60952	39985	672	348	825	1 428	287	47690	145
2000	46935	32109	511	1 187	1 231	1 207	1446	44393	5740
Ausl.									
1990	3051	10720	25	2 551	417	238	7 591	21117	399
2000	2957	14693	8	3 596	637	214	11197	13941	3761
Total									
1990	64003	50705	697	2 899	1 242	1 666	7 878	68807	544
2000	49892	46802	519	4 783	1 868	1 421	12 643	58334	9501

Quelle: Volkszählung 2000, zusammengestellt durch das Statistische Amt des Kantons Basel-Stadt

Diese Trends haben sich – laut einer Auswertung der Einwohnerregisterdaten von Statistik Basel aus dem Jahre 2008 – in den letzten Jahren weiter verstärkt. Beinahe 42% der Bevölkerung (oder 80'000 Personen) gehören keiner Kirche an. Die Protestanten hatten in den letzten acht Jahren weitere Austritte zu verzeichnen und zählen noch 36'000 (ca. 20%) Mitglieder. Damit nähert sich ihre Zahl der der Angehörigen der römisch-katholischen Kirche mit 33'000 Personen. Die drittgrösste Gruppe stellen die Muslime mit fast 18'000 Gläubigen. Aktuelle Schätzungen gehen davon aus, dass im Jahre 2010 die Zahl der in Basel-Stadt lebenden Muslime auf ca. 19'000 (ca. 10%) steigen wird.²³ Wie eine Auswertung der Schüler nach Religion aus dem Zeitraum 1999-2003 aufzeigt, sind die drei grossen Religionsgemeinschaften an den Basler Schulen mit 4076 Reformierten (24.1%), 3330 Katholiken (19.7%) und 3009 Muslimen (17.8%)²⁴ beinahe gleichmässig vertreten.

²³ <http://www.inforel.ch/index.php?id=387&type=98> (konsultiert am 13.04.2010).

²⁴ http://www.statistik-bs.ch/themen/15/schueler_religion04 (konsultiert am 13.04.2010).

4 Spezifische Integrationsfördermassnahmen

Das Ziel der Integrationspolitik besteht darin, die gesellschaftliche Lage der Migrantinnenbevölkerung in verschiedenen Bereichen zu verbessern, wobei sie insbesondere vorhandene formelle und informelle Zugangshindernisse beseitigen will. Sowohl die kantonalen als auch die eidgenössischen Behörden sind Träger der Integrationsförderung. Dennoch wurde in den letzten Jahren ein separates Dispositiv zur spezifischen Integrationsförderung aufgebaut. Die von der expliziten Integrationsförderung anvisierten Zielgruppen sind in rechtlicher Hinsicht sehr heterogen. Daher richten sich einige Massnahmen explizit an Neuzugezogene, während andere für bereits seit längerem in der Schweiz ansässige Personen konzipiert sind. Der ausländerrechtliche Status einer Person hat einen Einfluss auf die Wahl der Integrationsfördermassnahme, denn einige dieser Massnahmen kommen nur bei Personen zur Anwendung, die unter das Ausländergesetz (AuG) fallen, während sich andere auch an die Staatsangehörigen der EU-EFTA-Staaten richten²⁵, deren Aufenthalt durch das Personenfreizügigkeitsabkommen geregelt wird.

In den expliziten Integrationsfördermassnahmen kommt das Prinzip des „Förderns und Forderns“ besonders stark zum Ausdruck. Behörden und Politiker betonen in diesem Zusammenhang, dass Integration ein Prozess des „Nehmens und Gebens“ ist, in dem die Aufnahmegesellschaft gewisse „Forderungen“ an die Migrantinnen und Migranten stellt – vor allem was den Spracherwerb und die Respektierung der schweizerischen Rechtsordnung angeht. Auf der anderen Seite können die Migrantinnen und Migranten von den Angeboten und Hilfsleistungen der Integrationsförderung profitieren, die sie bei der Integration unterstützen sollen. Zwar sind sich die Politiker grundsätzlich darin einig, dass die Integrationspolitik des Kantons auf dem Leitsatz des „Förderns und Forderns“ aufbauen sollte, doch darüber wie die Umsetzung dieses Prinzips in der Praxis aussehen soll, gehen die Meinungen auseinander.

Im 1999 verabschiedeten Leitbild werden drei Massnahmen im Bereich der spezifischen Integrationsförderung favorisiert (Ehret 1999): Erstens, die Durchführung einer Öffentlichkeitskampagne zum Thema Migration und Integration (siehe Kapitel 4.4), zweitens, die Professionalisierung der Förderangebote (Kapitel 4.1) im Bereich der Erwachsenenbildung – wie etwa

²⁵ Die volle Personenfreizügigkeit gilt zurzeit für die Angehörigen der 15 alten EU-Staaten, Malta, Zypern und die EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein. Für die Angehörigen der Mitgliedstaaten, die 2004 bzw. 2007 der EU beigetreten sind, gilt derzeit ein Übergangsregime.

das Angebot an niederschweligen Deutschkursen – und schliesslich im Bereich Partizipation (Kapitel 4.6) die Einführung des Ausländerstimmrechts für die Niedergelassenen. Die meisten Elemente der aktuellen Integrationsförderung basieren auf diesem Leitbild, und in den letzten Jahren wurden zusätzlich Massnahmen in den Schwerpunkten „Fordern“ (Kapitel 4.2), transkulturelle Öffnung der Verwaltung (Kapitel 4.3) und Willkommenskultur (Kapitel 4.5) konzipiert.

4.1 Fördern

4.1.1 Potenzialansatz

Das Integrationsleitbild von Basel-Stadt wurde bei seiner Verabschiedung vor mehr als zehn Jahren in der Schweiz mit grossem Beifall aufgenommen, weil es Abschied vom Defizit-Ansatz der Vergangenheit nahm und damit neue Wege in der Migrationspolitik aufzeigte. Der im Leitbild verankerte Potenzialansatz geht nämlich im Gegensatz zu dem älteren Konzept von den im Individuum vorhandenen und zu entwickelnden Fähigkeiten und Talenten aus. Wie schon der Name andeutet, bezieht sich der Potenzialansatz auf das bei den Migrantinnen und Migranten vorhandene Potenzial, also Erfahrungen, Motivation, Wissen und Kompetenzen, die der gesamten Gesellschaft zugute kommen können. Fertigkeiten wie Mehrsprachigkeit, transkulturelle und transnationale Systemkenntnisse sowie ganz spezifische Wissensressourcen sind charakteristisch für diese spezifische Personengruppe. Die Kernaussage des Potenzialansatzes lautet daher, dass ein Migrationshintergrund nicht von Nachteil sein muss, sondern ganz im Gegenteil sogar von Vorteil bzw. eine Ressource sein kann, die die Aufnahmegesellschaft aktivieren sollte.

Beim Studium der Dokumente zur Integrationspolitik ist auffällig, dass zwar in der Theorie der Ressourcen- oder Potenzialansatz dominiert, dass es aber in der Praxis schwierig ist, konkrete Aktivitäten, bei denen die Theorie in die Praxis umgesetzt wurde, zu finden. Am ehesten lässt sich eine konkrete Umsetzung des Potenzialansatzes im Bildungsbereich erkennen, denn im Schulwesen gibt es eine Fülle von Massnahmen, die den Migrationshintergrund der ausländischen Schülerinnen und Schüler zu valorisieren versuchen (siehe Kapitel 5). Durch die Einführung des Diversity-Gedankens bei der Personalrekrutierung (siehe Kapitel 6.2.2) werden Migranten inzwischen auch in der Privatwirtschaft vermehrt als Ressource betrachtet. Daneben gibt es in Basel-Stadt mit dem Café Secondas und dem Crescenda-Gründungszentrum zwei Pilotprojekte, die mit Hilfe der öffentlichen Hand versuchen, den neuen Integrationsansatz in die Praxis umzusetzen.

Bei diesen beiden Projekten kommen sowohl Forderungen der Gleichstellungs- als auch der Integrationspolitik zum Tragen. Zweifellos weisen der

Potenzialansatz und der Leitsatz des „Women Empowerment“ Ähnlichkeiten auf, denn beide Konzepte beruhen darauf, dass Frauen Fähigkeiten besitzen, zu deren Ausübung sie „gestärkt“ werden müssen. Migrantinnen sind in dieser Optik keine Opfer (Kofler und Fankhauser 2009), sondern „fähige“ Individuen, die über ein noch nicht genutztes Potenzial verfügen. Im Rahmen der Potenzialprojekte erhalten sie die Möglichkeit, sich mit den Vorteilen ihres Migrationshintergrundes auseinanderzusetzen und sich zu überlegen, wie dieser als Ressource eingesetzt werden kann.

Das Café Secondas will einen Beitrag zur Vernetzung der weiblichen Angehörigen der zweiten Generation leisten, und auch die Gründerin, die Projektleiterin und die Vorstandsmitglieder gehören dieser zweiten Ausländergeneration an. Die Frauen laden interessierte Migrantinnen in der Region Basel zu monatlichen Treffen bei Kaffee und Kuchen im „Unternehmen Mitte“ ein. Sie organisieren für jedes Treffen eine oder mehrere Referentinnen, die ein Inputreferat zu einem vorgegebenen Thema (z.B. Secondas in Lehre und Forschung etc.) halten. Diese Referate befassen sich meistens mit der Gleichstellungs- oder Migrationsthematik, und da die eingeladenen Referentinnen oft selber einen Migrationshintergrund haben, ergeben sich viele Anknüpfungspunkte für eine gemeinsame Diskussion und einen damit verbundenen Erfahrungsaustausch.

Durch den Austausch untereinander sowie mit den Referentinnen bauen sich die Migrantinnen mit der Zeit ein Netzwerk auf, das sie bei diversen Gelegenheiten (Jobsuche, Laufbahnentscheidung etc.) aktivieren können. Jährlich findet auch eine grosse Veranstaltung statt, bei dem sich das Café Secondas der Öffentlichkeit präsentiert. Zu den Treffen des Café Secondas kommen erfolgreiche, ambitionierte „junge“ Frauen unterschiedlicher Herkunft, die die Erfahrung des „zu Hause seins in zwei Welten“ teilen. Durch das positive Bild der „Migration als Chance“, das diese Frauen verkörpern, sollen sie die weit verbreitete Ansicht, dass ein Migrationshintergrund ein „Nachteil“ für die Betroffenen darstellt, widerlegen.²⁶

Bei näherer Betrachtung der diversen Angebote im Integrationsbereich zeigt sich, dass noch weitere Projekte in Basel vom Potenzialansatz beeinflusst sind. Hier wären etwa „Femmes Tisch“ oder „Elterntreff Berufswahl“ zu nennen, wo interkulturelle Mediatorinnen und Mediatoren ausgebildet werden, die den Migrantinnen und Migranten in diversen Informationsveranstaltungen – so genannten Themenabenden – verschiedene, für sie relevante Inhalte (Erziehung, Berufsausbildung) näher zu bringen versuchen.

²⁶ Am 11.01.2010 strahlte Radio DRS2 eine Kontext-Sendung zum Café Secondas aus. Die Sendung hiess „Secondas in der Schweiz packen ihre Chancen“.

Diese sowohl in ihren Gemeinschaften als auch in der schweizerischen Gesellschaft gut vernetzten interkulturellen Mediatorinnen und Mediatoren – darunter oft Frauen – sind auch für die Rekrutierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer innerhalb einer spezifischen Gemeinschaft verantwortlich. Aufgründessen sind sie bestens darauf vorbereitet, als Vermittler bzw. Vermittlerinnen zwischen den beiden „Kulturen“ zu agieren. Anzumerken wäre noch, dass viele der in den Integrationsprojekten eingesetzten Moderatorinnen und Moderatoren an der Ausbildung „Interkulturelles Vermitteln“ des Hilfswerks Evangelischer Kirchen Schweiz teilgenommen haben (Interview 12).

4.1.2 Defizit-orientierte Integrationsförderangebote

Bei der Konzeption der oben genannten Projekte wurde davon ausgegangen, dass in der Migrantinnenbevölkerung ein Potenzial vorhanden ist, das durch spezifische Vernetzungsangebote aktiviert werden kann. Im Unterschied dazu gibt es eine Reihe von Förderangeboten, die von einem ganz anderen Ansatz ausgehen und Migrantinnen und Migranten Hilfestellungen zur Überwindung ihrer „Defizite“ anbieten.²⁷ Diese Form der Integrationsförderung äussert sich z.B. in der staatlichen Subventionierung diverser Sprach-, Alphabetisierungs- und Integrationskurse, in denen die Kursbesucher mit der Sprache, dem politischen System und den Gepflogenheiten der Schweiz bekannt gemacht werden. Diese Kurse werden vor allem in den staatlichen Regelstrukturen Bildung, Arbeit und Soziales angeboten, während diejenigen, für die diese Strukturen nicht in Frage kommen, von dem Kursangebot privater Anbieter profitieren können. Die Angebote der Regelstrukturen richten sich insbesondere an Neuzugezogene, Eltern und ihre Kinder, Jugendliche, Frauen und Mädchen (Hüttner und Guggisberg 2005: 29).

Wie aus einer Erhebung des Büros BASS „Deutsch als Zweitsprache in der Region Basel“ hervorgeht, verfügt die der Kanton Basel-Stadt über ein umfangreiches Kursangebot und zwar sowohl im subventionieren als auch im privat finanzierten Sektor (Hüttner und Guggisberg 2005). Die einzige Zielgruppe, für die noch ein spezifisches Angebot fehlt, sind die Angehörigen der zweiten Ausländergeneration (Hüttner und Guggisberg 2005: 31). Zu einem ganz anderen Ergebnis kommt dagegen das Konzept zur integrativen Sprachförderung von Migrantinnen und Migration im Kanton Basel-Stadt, in dem festgestellt wird, „dass eine lückenhafte Abdeckung des Bedarfs existiert

²⁷ Die im politischen Diskurs aufgezählten Defizite der Migrantinnenbevölkerung sind insbesondere mangelnde Deutschkenntnisse oder ungenügende Kenntnisse der schweizerischen Gegebenheiten.

und eine zu verzettelnde Aufnahme von Bedürfnissen der Kursbesuchenden“ (Bollhalder und Tschui 2009).

Bei einer Analyse des Kursangebots ist das breit gefächerte Angebot der Kurse auffällig: Die kommerziellen Betreiber bieten vor allem Deutschkurse für Fortgeschrittene zu Marktpreisen an. Das Angebot der vom Kanton (teil-)subventionierten Leistungserbringer²⁸ richtet sich dagegen vor allem an diejenigen, die sich Grundkenntnisse in der deutschen Sprache aneignen möchten (Niveau A1 bis B1 gemäss dem Europäischen Sprachportfolio). Dies betrifft oft Frauen aus einem „bildungsarmen Umfeld“. Die meisten Kursteilnehmenden tragen einen Teil der Kurskosten selber, wobei der selbstfinanzierte Anteil variiert (Interview 7). Der Hauptgrund, warum Migrantinnen und Migranten nicht an diesen Deutschkursen teilnehmen, liegt an den für diesen Personenkreis „hohen Kosten“. Teilweise sind aber auch die Tageszeiten, zu denen die Kurse angeboten werden oder die hohe Belastung durch Familie, Arbeit etc. schuld daran, dass das Angebot nicht von allen in Anspruch genommen wird (Macmillan 2009) (auch Interviews 21, 28).

Daneben werden Migrantinnen und Migranten, die nur schlecht lesen und schreiben können, spezielle Alphabetisierungskurse angeboten, in denen insbesondere der Erwerb mündlicher Sprachkenntnisse im Vordergrund steht. Da die Zielgruppenerreichbarkeit bei den „bildungsungewohnten“ Frauen ein Problem darstellt, wurde das Angebot an „aufsuchenden Kursen“ – also kostengünstige Kurse, die an Orten stattfinden, an denen sich die Zielgruppen aufhalten – ausgebaut. Beispiele dafür sind der Kurs Lernen im (Schützenmatt)-Park (K5), der Integrationskurs Hinterhof 156 oder „Ich lerne Deutsch fürs Kind“. Gute Erfolge bei der Rekrutierung neuer Kursteilnehmer und Kursteilnehmerinnen erzielen auch „Deutsch plus“ oder Kombi-Kurse, in denen der Spracherwerb mit einer anderen Aktivität kombiniert wird. So verbindet der „Deutschkurs im Nähatelier“ das Erlernen der deutschen Sprache mit Nähen und im Kurs „Deutsch kickt gut“ wird Deutsch beim Fussballspielen gelernt. Mit diesen niederschweligen Angeboten versuchen die Kursanbieter, Hemmungen und Ängste der Teilnehmenden abzubauen und hoffen, die Kursteilnehmer anschliessend zum Besuch eines Regelkurses motivieren zu können.

In den Integrationskursen werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit den Lebensumständen in der Schweiz vertraut gemacht. Sie erhalten einen Überblick über die Funktionsweise der Institutionen und über die wichtigsten

²⁸ Die Liste kann auf www.deutsch-integration.bs.ch heruntergeladen werden (04.03.2010).

Regeln des Zusammenlebens. Einige Kurse versuchen auf humorvolle Art und Weise den Zugewanderten näherzubringen, wie die „Schweizerinnen und Schweizer ticken“. In diesen Kursen sollen die „informellen Codes“ vermittelt werden, die das Zusammenleben prägen. Je nach Inhalt sprechen die „Integrationskurse“ ein unterschiedliches und breit gefächertes Zielpublikum an: Es gibt sowohl Kurse für Einbürgerungswillige als auch Kurse für Personen aus deutsch- oder englischsprachigen Ländern, die mehr über die Eigenheiten der Schweizerinnen und Schweizer lernen wollen.

Ein weiteres Projekt, das über den reinen Spracherwerb hinausgeht, ist das von der GGG in Zusammenarbeit mit dem Verein *benevol* erarbeitete „Deutsch durch Begegnung“. Hierbei erhalten die Teilnehmenden die Gelegenheit, ihre neu erworbenen Sprachkenntnisse in regelmässigen Unterhaltungen mit Einheimischen anzuwenden. Durch diese Konversationen kann die fremdsprachige Person ihre Deutschkenntnisse anwenden und verbessern. Die so gebildeten „Tandems“ haben auch eine soziale Komponente, da sie zu einer besseren Verständigung über Sprach- und Kulturgrenzen hinweg beitragen.

Im Jahre 2008 legte die Fachstelle Erwachsenenbildung des Erziehungsdepartements, die alle Sprachfördermassnahmen im Bereich Deutsch und Integration koordiniert, ein Konzept zur integrativen Sprachförderung von Migrantinnen und Migranten im Kanton Basel-Stadt vor, das als Grundlage für eine kantonale Steuerung dienen sollte (Bollhalder und Tschui 2009). Es bestimmte Qualitätsstandards, an denen sich die Kursanbieter orientieren können und legte als Bezugsrahmen für den Deutschunterricht den europäischen Referenzrahmen für Sprachen fest.

4.2 Fordern – die Integrationsvereinbarungen

Ein weiteres Mittel, um die Defizite bei Migrantinnen und Migranten zu beheben, stellen die im Jahr 2008 durch das Basler Integrationsgesetz eingeführten Integrationsvereinbarungen (IntV) dar. Bei der Evaluation von Tov et al. (2010) wird ersichtlich, dass in Basel-Stadt die IntV als Instrumente des Fordern eingesetzt werden. Artikel 5 bildet die rechtliche Grundlage des „Fordern und Forderns“. Gemäss §5 Abs. 2 des Integrationsgesetzes kann „die Erteilung und die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung zur Erreichung der Integrationsziele mit der Auflage verbunden werden, dass ein Sprach- oder Integrationskurs mit ernsthaftem Engagement absolviert wird“. Die Auflage (Kursbesuch etc.), die die Migrantin bzw. der Migrant erfüllen muss, um die Aufenthaltsbewilligung zu erhalten, wird in einer IntV festgehalten. Während der Pilotphase konnten in einer IntV drei obligatorische Massnahmen festgelegt werden – der Besuch eines Sprachkurses, der Besuch eines Integrationskurses oder der Besuch einer Schuldenberatung (Bryner 2008: 30). Das Erziehungsdepartement hat

eine Liste der Kurse zusammengestellt, die für den Nachweis der „Integrationsaufgabe“ besucht werden können. Mit den Anbietern der Integrations- und Sprachkurse wurden Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Gemäss der Evaluation der FHNW wurden im Kanton Basel-Stadt im Pilotjahr 2008-9 71 IntVs abgeschlossen (Tov et al. 2010: 45).

Die IntV kann höchstens für 11 Monate abgeschlossen werden, weil die Erfüllung der in der IntV vereinbarten Massnahme innerhalb eines Jahres (Laufzeit der Aufenthaltsbewilligung) nachgewiesen werden muss. Nach Ablauf der Laufzeit überprüft das Migrationsamt des Kantons Basel-Stadt, ob die Auflage erfüllt wurde oder nicht. Wurde die Auflage in der vereinbarten Zeit erfüllt, wird die Aufenthaltsbewilligung verlängert, wenn nicht, findet erneut ein Gespräch mit dem Migrationsamt statt, in dem das weitere Vorgehen besprochen wird. Es kann in diesem Stadium zu einer zweiten IntV oder zur Nichtverlängerung der Bewilligung gemäss Art. 54 AuG kommen (Bryner 2008: 11). Im Gesetz ist ausserdem eine Art von „Belohnung“ für eine „erfolgreiche Integration“ vorgesehen: In diesem Fall kann nämlich frühzeitig eine Niederlassungsbewilligung erteilt werden. Dazu muss der Betroffene nachweisen, dass er über gute Deutschkenntnisse verfügt und während eines Zeitraums von mindestens fünf Jahren ununterbrochen mit Aufenthaltsbewilligung in Basel gelebt hat. Da sich das Projekt Integrationsvereinbarungen allerdings während der Durchführung dieser Studie noch in der Pilotphase befand, können an dieser Stelle keine Angaben zu dem Erfolg der „Sanktionen“ bzw. „Belohnungen“ gemacht werden.

Gemäss AuG können mit allen Personen, die keinen völkerrechtlichen Anspruch auf einen Aufenthalt in der Schweiz haben, IntV geschlossen werden. Damit sind von vornherein all diejenigen ausgeschlossen, die einen *Anspruch* haben, sich in der Schweiz aufzuhalten, wie etwa die EU-EFTA Staatsangehörigen, aber auch die Mitarbeiter von Botschaften und Konsulaten sowie alle Personen mit Niederlassungsbewilligung. Damit beschränken sich die IntV theoretisch auf Angehörige von Nicht-EU Staaten, die über eine Aufenthaltsbewilligung (B) verfügen. In der Praxis scheinen die IntV vor allem bei Personen im Familiennachzug und bei religiösen Betreuungspersonen zur Anwendung zu kommen (vgl. Achermann 2007; von Büren und Wytenbach 2009), während Personen, die sich nur für eine befristete Zeit in der Schweiz aufhalten (Studierende, Kurzaufenthalter etc.), von diesen Vereinbarungen ausgeschlossen sind. Dies betrifft ebenfalls wohlhabende, gut gebildete, Englisch sprechende Personen, was u.a. damit begründet wird, dass sich dieser Personenkreis aufgrund seiner englischen Sprachkenntnisse problemlos in der Schweiz verständigen und zurechtfinden könne (Interviews 15, 16).

Damit mit einer Person eine IntV abgeschlossen werden kann, muss zunächst ein so genanntes Integrationsdefizit diagnostiziert werden. Ein Integrations-

defizit besteht beispielsweise dann, wenn eine Person der deutschen Sprache nicht mächtig ist und deshalb ihren Erziehungspflichten nicht nachkommen kann (Bryner 2008: 5). Weitere Kriterien sind z.B. längere Sozialhilfeabhängigkeit, finanzielle Abhängigkeit, Missachtung der schweizerischen Rechtsordnung, Nicht-Wahrnehmung der Erziehungspflicht zum Nachteil des Kindeswohls, soziale Isolation oder Nichtwahrnehmen des Schutzes und der Förderung von Jugendlichen (Bryner 2008: 6). Von diesen Kriterien sind in der Praxis vor allem Frauen aus Drittstaaten betroffen, mit denen dann auch die meisten Integrationsvereinbarungen abgeschlossen wurden (Tov et al. 2010). Die Diskussion über die Zielgruppe der IntV wird in Basel kontrovers geführt, denn viele stören sich an der *de facto* „Besserstellung“ der wohlhabenden Mitarbeiter der Pharmaindustrie und der Universität bei der Umsetzung des Integrationsgesetzes (z.B. Interview 6).

In einigen Kantonen, z.B. im Kanton Luzern, werden IntV vorwiegend mit Neuzugezogenen abgeschlossen, eine Praxis, die auch der Bundesrat in seinem letzten Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik empfiehlt (Schweizerischer Bundesrat 2010). In Basel dagegen liegt der Schwerpunkt auf den schon seit längerer Zeit in der Schweiz ansässigen Personen, die noch Verständigungsschwierigkeiten haben. Für das Auffinden der Personengruppe, die von diesen Integrationsdefiziten betroffen ist, ist das Migrationsamt auf die Meldung durch die Polizei, die Sozialhilfe, die Rektorate und die Mitarbeitenden in den Arbeitsämtern angewiesen. Denn erst wenn dem Migrationsamt die Integrationsdefizite gemeldet werden, kann dieses mit den betroffenen Personen in Kontakt treten und sie zu einem Gespräch vorladen. In diesem Beratungsgespräch klärt das Migrationsamt dann die betroffenen Migrantinnen und Migranten über den Inhalt und die Konsequenzen einer IntV auf und setzt die Unterzeichnung auf.

Im Januar 2010 forderten die bürgerlichen Parteien in Basel in einer konzertierten Aktion eine Verschärfung der Integrationsvereinbarungen. Damit wollten sie erreichen, dass „die IntV breit eingesetzt“ und mit Konsequenzen verknüpft würden. Des Weiteren forderten sie, dass so weit wie möglich klar fest gelegte Bedingungen für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen gestellt würden.²⁹ In der ursprünglichen Fassung der Motion wurde gefordert, dass Integrationsvereinbarungen mit *allen* Zugewanderten abgeschlossen werden sollten, wobei Sozialhilfeempfängern mit der Kürzung der Leistungen gedroht wurde, falls sie die IntV nicht unterzeichnen sollten. Davon ausgenommen werden sollten nur Personen mit einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung

²⁹ <http://www.bs.grunliberale.ch/UserFiles/File/medienmitteilungen/integrationspolitik.pdf> (konsultiert am 13.04.2010).

(Lehre, Forschung, Erwerbstätigkeit). Die endgültige Form des am 12. Februar 2010 eingereichten bürgerlichen Vorstosses beinhaltet eine zusätzliche „Pharmaklausel“. Diese Klausel sieht vor, dass „bei Zugewanderten mit guten Sprachkenntnissen, guter Ausbildung und beruflicher Stellung sowie in guten wirtschaftlichen Verhältnissen eine Ausnahmeregelung vorzusehen ist“.³⁰ Diese Änderung war notwendig gewesen, weil der ursprüngliche Vorschlag bei den oben genannten Gruppen auf heftige Kritik gestossen war. Die Motion hätte laut der SP dazu geführt, dass „Hunderte, wenn nicht Tausende hoch qualifizierter Arbeitskräfte aus Wissenschaft und Forschung von der neuen Regelung betroffen wären.“³¹ Auf der Sitzung des Grossen Rates vom 13. April 2010 wurden die Vorschläge zur Verschärfung der IntV abgelehnt, da einige Politiker aus den bürgerlichen Reihen sich der Entscheidung ihrer Parteien widersetzen und gegen die Motion stimmten.³²

4.3 Transkulturelle Öffnung der Verwaltung

In Deutschland wurde bereits in den 80er Jahren die Öffnung der Verwaltungsstellen gefordert. Vor allem Mitarbeiter aus dem Sozialbereich und dem Bildungswesen kritisierten, dass Migrantinnen und Migranten häufig als „defizitäre und hilfsbedürftige“ Menschen dargestellt würden. Auch die oft nicht wirklich zu einer Integration beitragenden speziellen Angebote für Ausländerinnen und Ausländer wurden bemängelt (Mosimann 2008: 4). In diesem Zusammenhang wurde die Forderung laut, dass die bestehenden Institutionen und Regelstrukturen befähigt werden sollten, besser auf die spezifischen Bedürfnisse ihrer Klientinnen und Klienten einzugehen. Diese Forderung nach einer transkulturellen Öffnung ging von der Annahme aus, dass die Institutionen einerseits nicht allen Bevölkerungsgruppen gleich offen stehen, und dass andererseits Migrantinnen und Migranten sich oft scheuen, sich mit ihren Fragen und Problemen an die Behörden zu wenden. Die Migrantinnen und Migranten führen dies auf Diskriminierung, Sprachbarrieren und fehlende Informationen zurück. Die Mitarbeiter in den Behörden hingegen hegen Vorurteile gegenüber ihrer ausländischen Klientel, sind verunsichert oder überfordert: Es fehlt ihnen vor allem an interkulturellen Kommunikationskompetenzen (Mosimann 2008: 5). Zum Abbau dieser Probleme wurde in Basel-Stadt zu zwei Massnahmen

³⁰ http://www.bs.grunliberale.ch/UserFiles/File/medienmitteilungen/mm_integrationspolitik_vorstoesse_eingereicht.pdf (konsultiert am 13.04.2010).

³¹ Siehe BAZ-Artikel vom 12.02.2010: Bürgerliche erfinden Pharma-Klausel.

³² Siehe BAZ-Artikel vom 14.04.2010: Dreifaches Nein zur schärferen Integrationspolitik.

gegriffen – die interkulturelle Schulung der Mitarbeitenden durch das Programm KIS und die GGG-Informationsmodule.³³

4.3.1 Kundenorientierung und interkulturelle Sensibilisierung (KIS)

„Integration Basel“ initiierte in der Verwaltung der des Kantons Basel-Stadt die Umsetzung des KIS Programms, das Verwaltungsangestellte im Umgang mit der MigrantInnenbevölkerung schulen und unterstützen soll. Es wurde in mehreren Schritten realisiert. Zunächst wurde das Beratungsbüro „Difference“ damit beauftragt, eine empirische Vorstudie zum Umgang mit Diversität in der Verwaltung durchzuführen. In dieser Vorstudie wurden sowohl die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der betroffenen Behörden als auch die in regelmässig in Kontakt zur MigrantInnenbevölkerung stehende Klientel verschiedener Behörden befragt. Die Studie zeigt auf, welche staatlichen Stellen am häufigsten Kontakt zur MigrantInnenbevölkerung haben und wo dabei Probleme in der Interaktion auftreten. Es zeigte sich, dass Zeitdruck, Sprachprobleme, fehlende Informationen über bestimmte Kundengruppen und Unsicherheit hinsichtlich der rechtlichen Situation der Klienten zu Problemen im Umgang mit MigrantInnen und Migranten führen (Doetsch 2004: 11ff.). Diese Probleme spiegeln sich auch bei vielen MigrantInnen und Migranten wider, die sich schlecht beraten und ungenügend informiert fühlten.

Im Anschluss an die Vorstudie wurden in den Ämtern Weiterbildungsveranstaltungen für Verwaltungsangestellte in „Kundenorientierung und interkultureller Sensibilisierung (KIS)“ durchgeführt, bei denen sie über die spezifischen Bedürfnisse der Klientel mit Migrationshintergrund aufgeklärt wurden. Diese Weiterbildungsveranstaltungen verfolgten in erster Linie das Ziel, Vorurteile und Unsicherheit im Umgang mit einer spezifischen Kundengruppe abzubauen. In den meisten der in dieser Studie befragten staatlichen Stellen sind KIS-Schulungen durchgeführt worden. Die dazu befragten Experten schätzten den Nutzen und die Qualität der KIS-Schulungen unterschiedlich ein, wobei betont werden muss, dass die betroffenen Stellen unterschiedliche Ausgangspunkte hatten (Interviews 2, 5, 9). So hatten einige Behörden bereits vor dieser Weiterbildung Veranstaltungen zum Umgang mit Vielfalt und zur

³³ Integration Basel hat zudem in Zusammenarbeit mit Fachpersonen Anlässe zu verschiedenen Themen konzipiert, organisiert und finanziert. Die Anlässe widmeten sich den folgenden Themen: Verkehr (2004), Gesundheit von Kindern im Vorschulalter, Frau und Gesundheit (2006), Stark durch Erziehung (2007), Ehe und Partnerschaft (2010).

interkulturellen Kommunikation durchgeführt, während KIS bei anderen Stellen einen Prozess der „Bewusstseinsklärung“ auslöste.

4.3.2 GGG-Informationsmodule

Die GGG-Informationsmodule richten sich nicht wie das oben vorgestellte Programm an Verwaltungsangestellte, sondern direkt an MigrantInnen und Migranten. Sie wollen zur besseren Information und Aufklärung der Migrationsbevölkerung beitragen. Die MigrantInnenvereine in Basel-Stadt können bei der GGG-Ausländerberatung ein Informationsmodul ihrer Wahl „buchen“. Vor allem im Gesundheits- und Erziehungsbereich werden zahlreiche Module angeboten wie etwa zum Schulsystem, zum Berufsbildungssystem, zur Zahnhygiene, zu HIV/Aids, zu Sucht, zur Gesundheitsversorgung in der Schweiz oder zu Erziehungsfragen. In anderen Modulen werden das Integrationsförderangebot in Basel, die Integrationsvereinbarungen oder die Einbürgerungspraxis in der Schweiz vorgestellt. Ein spezifisch für Frauen konzipiertes Modul vermittelt Hilfestellungen für den Umgang mit häuslicher Gewalt. Eine weitere Gruppe von Modulen befasst sich mit rechtlichen Fragen, die sich im Bereich des Miet- oder Arbeitsrechts ergeben können.

Die Referentinnen und Referenten, zumeist Kantonsangestellte in den zuständigen Fachstellen, informieren die MigrantInnen und Migranten entweder in ihren Kulturvereinen oder in der zuständigen Behörde über das geltende Recht und über für sie eventuell in Frage kommende und gut funktionierende Angebote in einem bestimmten Bereich. Ein Grossteil der Behörden verlangt kein Honorar für die Durchführung dieser Informationsveranstaltungen. Wenn die Deutschkenntnisse der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht ausreichen, um die Informationen auf Deutsch verstehen zu können, werden interkulturelle Vermittlerinnen oder Vermittler eingeschaltet. Einige Module können aber auch nach Absprache mit der GGG-Ausländerberatung in den häufigsten „Herkunftssprachen“ organisiert werden. Diese Informationsmodule stossen bei den MigrantInnen und Migranten – laut der GGG-Ausländerberatung – auf grosses Interesse und werden auch von den MigrantInnenvereinen sehr geschätzt, weil sie zur besseren Information ihrer Landsleute beitragen (Interviews, 10, 23, 24). Sowohl die interviewten MigrantInnenvereine als auch die verschiedenen Behörden kannten diese Module und gaben an, daran teilgenommen zu haben.

4.4 Anti-Diskriminierung

Die Umsetzung der Chancengleichheit setzt voraus, dass alle Personen – unabhängig von Hautfarbe, Geschlecht oder Herkunft – vor dem Gesetz gleich behandelt werden. Diskriminierung ist gemäss dieser Logik mit Chancengleichheit bzw. Integration nicht vereinbar, da sie ein Ausdruck des

Ausschliessens ist. Zur Realisierung der Chancengleichheit muss demzufolge jegliche Form von Diskriminierung bekämpft werden. Doch verfügt die Schweiz über kein explizites Anti-Diskriminierungsgesetz. Die einzige Ausnahme bildet Artikel 2 des Personenfreizügigkeitskommens mit der Europäischen Union, das eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ausdrücklich verbietet. Das bedeutet, dass die EU-Bürger den Schweizerinnen und Schweizern in allen die Personenfreizügigkeit betreffenden Fragen gleichgestellt sind.

Das Integrationsgesetz des Kantons Basel-Stadt erteilt dem Kanton den Auftrag (§4 Abs. 4), „für die Vermeidung und Bekämpfung von Diskriminierung gegenüber Migrantinnen und Migranten wie auch gegenüber Einheimischen zu sorgen“. Die kantonale Stelle für Integration und Anti-Diskriminierung ist für die Bekämpfung der Diskriminierung zuständig und arbeitet in dieser Frage eng mit anderen Dienststellen zusammen. Aus dieser Zusammenarbeit ist in den letzten Jahren im Kanton Basel-Stadt ein Dispositiv zur Bekämpfung der Diskriminierung entstanden, das im Folgenden vorgestellt wird.

4.4.1 Massnahmen in der kantonalen Verwaltung

Viele Migrantinnen und Migranten berichten in Gesprächen darüber, dass sie von den Behörden im Vergleich zu den Einheimischen „schlechter“ behandelt werden. Manche gehen sogar so weit, dass sie von diskriminierenden Behördenentscheidungen sprechen. Staatliche Stellen bestreiten diese Vorwürfe und berichten ihrerseits von Problemen, die sich im Umgang mit Migrantinnen und Migranten ergeben. Dazu lässt sich anmerken, dass es relativ schwierig ist, das Ausmass an Diskriminierung in einer Verwaltung zu messen und diskriminierende Entscheide rechtlich anzufechten. Insgesamt gesehen ist das Thema „Diskriminierung“ in der Verwaltung nach wie vor oft mit einem Tabu versehen.

Eine von der Eidgenössischen Fachstelle für Rassismusbekämpfung finanzierte Studie der Gruppe für Beratung, Entwicklung und Bildung (TRaK) untersuchte die in verschiedenen Verwaltungsstellen (Städte, Kantone, halböffentliche Verwaltungen) vorhandenen Strategien zur Rassismusbekämpfung (Bosshard und Peter 2005). In dieser Studie wurde herausgehoben, dass lediglich der Kanton Basel-Stadt bei der Bekämpfung des Rassismus „sehr aktiv“ war, da er sowohl „Strukturen geschaffen hat als auch eine integrierte Strategie umgesetzt hat“ (Bosshard und Peter 2005: 2). Die Verfasser der Studie beurteilten das in den verschiedenen Verwaltungseinheiten durchgeführte KIS-Programm (siehe 5.3.1) als positiv und als geeignetes Mittel, um die Mitarbeiter von Verwaltungen für Fragen des Rassismus zu sensibilisieren. Ein weiteres Instrument, das nach Auffassung der Wissenschaftler zur Bekämpfung des Rassismus in der Verwaltung

beigetragen hat und die auch vom Leiter der Fachstelle *STOPP Rassismus* geteilt wird³⁴, ist das von Integration Basel entwickelte Weiterbildungsmodul „Polizei und Migration aus Westafrika“ (Interview 9).

In den Experteninterviews zeigte sich, dass den meisten Verantwortlichen bewusst ist, dass es bei den Behörden Anzeichen für Rassismus und Diskriminierung gibt. Gleichzeitig sind sie aber der Überzeugung, dass Diskriminierung in ihren Behörden kein Problem darstellt (Interview 2, 5, 15). In Bezug auf die Migrantinnen und Migranten scheint es in der Verwaltung von Basel-Stadt keine allgemein anwendbaren Leitsätze zu geben, in denen der Gleichbehandlungsgrundsatz festgehalten ist. Eine Ausnahme stellt das Migrationsamt dar, das einen Leitfaden für den Umgang mit „schwierigen“ (also potenziell gewalttätigen) Personen erstellt hat. Des Weiteren erhält jeder Polizeiaspirant einen Ordner mit dem Titel „Werte und Bekenntnissystem“, in dem die Grundregeln für den Umgang mit den Kundinnen und Kunden festgehalten sind; in diesem Ordner ist unter anderem auch der Grundsatz der Gleichbehandlung festgehalten.

4.4.2 Beratungsangebote

Der Kanton Basel-Stadt war einer der ersten Kantone, der eine Beratungsstelle für Opfer von Rassismus oder Diskriminierung eingerichtet hat. Von 1997 bis 2007 bot die kantonale Integrationsstelle und Anlaufstelle für rassistische Diskriminierung Menschen, die Opfer von Rassismus oder Diskriminierung geworden waren, Beratung und Hilfestellung an. Seit 2007 berät die Beratungsstelle *STOPP Rassismus* in Pratteln. von Rassismus betroffene Personen aus vier Kantonen (BS, BL, AG, SO), während *Integration Basel* inzwischen keine eigenen Beratungen mehr durchführt.³⁵ Die Beratungsstelle *STOPP Rassismus* entscheidet in den oben genannten Fällen, ob eine rechtliche Beschwerde eingereicht werden kann, oder ob eine andere Vorgehensweise gewählt werden muss. Da die rechtlichen Hürden zum Nachweis einer Diskriminierung hoch sind, sucht die Fachstelle regelmässig den Kontakt zu Behörden oder Arbeitgebern. Durch diese präventive Arbeit erfüllt sie eine wichtige Funktion im Dispositiv zur Rassismusbekämpfung.

Im Jahre 2008 betreute die Stelle rund 30 Fälle und deckte damit ein Beratungspensum von 40% ab. Die Ratsuchenden, die sich an diese Stelle

³⁴ http://www.aller-anfang-ist-begegnung.ch/mix17_kanton_basel-landschaft (konsultiert am 10.03.2010).

³⁵ Anfangs wurden der Stelle nur selten Diskriminierungsfälle gemeldet, in den Folgejahren nahmen die Meldungen zu. Einige Personen wenden sich noch heute an Integration Basel.

wenden, sind zumeist schon seit längerer Zeit in der Schweiz und laut Auskunft des Fachstellenleiters beherrschen die meisten die deutsche Sprache.³⁶ Neben der offiziellen Beratungsstelle gibt es eine grosse Anzahl von weiteren Stellen, die von Rassismus oder Diskriminierung betroffenen Personen weiterhelfen können. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang der Mieterverband oder die Beratungsstellen der Gewerkschaften, die ihren Mitgliedern in den von ihnen abgedeckten Themenbereichen eine rechtliche Beratung in Fragen des Arbeits-, Sozialversicherungs- oder Mietrechts anbieten.

4.4.3 Abbau von Vorurteilen

Mit der Kampagne „Tatsachen gegen Vorurteile“ informieren die Kantone Baselland und Basel-Stadt seit dem Jahr 2000 die Bevölkerung über das Thema Migration und Integration. Die Kantone erhoffen sich, mit dieser Kampagne einen grossen Teil der einheimischen Bevölkerung zu erreichen und dadurch zu einem Abbau von Vorurteilen und dem Rückgang von diskriminierenden Handlungen beizutragen. Seit 2005 wird die Kampagne unter dem Namen „Aller Anfang ist Begegnung“ von vier weiteren Kantonen (AG, BE, SO und ZH) unterstützt. Zu den in dieser Kampagne eingesetzten Strategien gehört u.a. auch die Herausgabe der Migrationszeitung MIX, die an alle Haushalte in den sechs Kantonen verteilt wird. In dieser Zeitung wird sowohl über aktuelle und für Migrantinnen und Migranten relevante Themen (Frühförderung, Rassismus etc.) als auch über Integrationsprojekte und –angebote in den vier Kantonen berichtet. Zusätzlich werden eine Reihe von Plakaten im öffentlichen Raum aufgehängt.

Wie schon angedeutet, bedient sich die Kampagne unterschiedlicher Medien, um kognitive und affektive Botschaften zur Integration zu vermitteln. So äussern sich „prominente“ und „weniger prominente“ Personen in kurzen „Testimonials“ zum Zusammenleben der „Kulturen“ in der Schweiz. Thematischer Schwerpunkt ist die Darstellung verschiedener Situationen des Zusammenlebens (im Arbeitsleben, in der Gesellschaft etc.). Im Februar 2010 wurde zum Thema „Aller Anfang ist Begegnung“ eine Veranstaltungsreihe auf der Mustermesse Basel (MUBA) organisiert.

Eine Evaluation der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaft ZHAW, die den Effekt dieser Medienkampagne untersuchte, kam zum Schluss, dass die Inserate in der Öffentlichkeit insgesamt gesehen auf ein positives Echo gestossen sind. Zur besseren Sichtbarkeit wird allerdings empfohlen, halb- und ganzseitige Inserate in die Zeitung zu setzen. Auch die

³⁶ http://www.aller-anfang-ist-begegnung.ch/mix17_kanton_basel-landschaft (konsultiert am 10.03.2010).

Migrationszeitung wird von den Leserinnen und Lesern positiv beurteilt und die veröffentlichten Beiträge als anspruchsvoll empfunden, wobei allerdings angefügt werden muss, dass die Zeitung grösstenteils von einem bereits sensibilisierten Publikum gelesen wird. Die wichtigste Leistung der Kampagne ist, dass sie kontroverse Fragen zum Thema Migration und Integration aufgreift und die Gesamtbevölkerung informiert (Koch et al. 2008). Zwar wird von Experten nicht angezweifelt, dass die Vermittlung von Informationen – wie etwa im Rahmen dieser Kampagne – ganz allgemein einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung des Rassismus leistet. Doch bleibt die Frage offen, ob die Kampagne wirklich bei der erhofften Zielgruppe ankommt. In der ersten Phase hatte sich nämlich herausgestellt, dass vor allem politisch und gesellschaftlich interessierte Menschen von der Kampagne angesprochen wurden, die der Thematik schon interessiert gegenüberstanden, während die Botschaft die „skeptisch und wenig informierten“ Bürger nicht erreichte (Artho 2003).

4.5 Welcome to Basel

Im Leitsatz „Fördern und Fordern ab dem ersten Tag“ wird den Informationen für die Neuzugezogenen eine besondere Bedeutung zugeschrieben. Aus diesem Grund hat der Kanton Basel-Stadt ein „Willkommenskzept“ ausgearbeitet, das im Verlauf der letzten zehn Jahre immer wieder überarbeitet und modernisiert wurde.³⁷ Die Willkommensmappe, die den Neuzugezogenen überreicht wird, enthält einen Willkommensbrief des Regierungsrates, einige Informationen zur Stadt Basel und einen Stadtplan. Das Welcome-Angebot soll gewährleisten, dass die Zugewanderten sich von Anfang an in Basel wohl fühlen. Den Gästen und Neuzugezogenen soll ein guter Eindruck von Basel vermittelt werden, um ihnen einen erfolgreichen „Start“ zu ermöglichen. In den Jahren 2000 bis 2006 führte Integration Basel die Willkommensveranstaltungen durch. Von 2007 bis 2009 war die GGG-Ausländerberatung für die Gestaltung und Durchführung dieser Veranstaltungen verantwortlich. Seit 2010 werden die Neuzuzügerveranstaltungen von Integration Basel im Grossratsaal durchgeführt.

Zurzeit werden die „offiziellen“ Informationsveranstaltungen für die Neuzuzüger in den neun häufigsten Herkunftssprachen durchgeführt. Auf den Veranstaltungen werden die Zugewanderten über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in Basel sowie über ihre Rechte und Pflichten

³⁷ Das Konzept „Welcome to Basel“ umfasst eine Willkommensmappe, die Neuzuzügerbegrüssungen im Kanton und im Quartier und die KIS Schulung für Verwaltungsangestellte.

aufgeklärt. Ausserdem stellen Vertreter der Verwaltung (Schulen, Steuerbehörden, Polizei) den neuen Mitbürgerinnen und Mitbürgern ihre Aufgabengebiete vor und stehen ihnen für Fragen und Informationen zur Verfügung. Auf den Veranstaltungen werden die Neuzugezogenen zudem auf Integrationsangebote (v.a. Deutsch- und Integrationskurse) und auf die Beratungsstellen aufmerksam gemacht. Abgerundet wird diese Begegnung durch einen Apéro, auf dem sich die Neuzugezogenen kennen lernen können.

Bei den Willkommensveranstaltungen werden die neuen Mitbürgerinnen und Mitbürger nicht nur offiziell in Basel willkommen geheissen sondern auch von Vertretern des Quartiers begrüsst. Auch dieser zweite Aspekt des Willkommenskonzepts wurde in den letzten Jahren mehrere Male überarbeitet. Die Begrüssung im „Quartier“ soll dazu dienen, allen Neuzugezogenen das Leben im Stadtviertel näher zu bringen. Auf diesen Veranstaltungen werden Informationen zu den verschiedenen Vereinen, Sportangeboten oder Beratungsstellen vermittelt, die im Alltagsleben von Nutzen sein können. Manchmal lässt sich die Neuzuzügerbegrüssung mit einer anderen Veranstaltung (Quartierfest o.s.ä.) verbinden, so dass Gelegenheit zum Austausch zwischen Neuzuzügerinnen und bereits seit längerem in Basel lebenden Personen besteht. In der Vergangenheit waren die Quartierkoordinationen oder die Neutralen Quartiervereine für die Durchführung der Begrüssung verantwortlich, weshalb das genaue Programm und die Umsetzungsmodalitäten in den Quartieren variierten, bis darauf, dass sie in allen Quartieren in der Regel auf Deutsch durchgeführt wurden. Im Jahre 2010 wurde ein neues Konzept zur Begrüssung in den Quartieren erarbeitet und die Kontaktstelle für Quartierarbeit im Präsidialdepartement führt nun diese Veranstaltungen in den Quartieren in Zusammenarbeit mit den Quartiervereinen durch.

Neuzugewanderte werden auch im Rahmen der Sprach- und Integrationskurse mit dem Leben in Basel vertraut gemacht, denn die meisten von der *Sprachschule ECAP* und dem *Basler Kurszentrum fünf Kontinente (K5)* durchgeführten Kurse beinhalten Exkursionen und eine Besichtigung bei den wichtigsten Behörden (Polizei, Spital etc.). Vor Ort wird den Teilnehmern dann erklärt, welche Dienstleistungen die jeweiligen Behörden für sie erbringen können und in welchen Fällen sie sich unbedingt an sie wenden sollten (z.B. im Falle von häuslicher Gewalt). Durch diese Exkursionen wird eine Gruppe von Personen erreicht und informiert, die nur selten an den offiziellen „Neuzuzügerbegrüssungen“ teilnimmt, da diese Veranstaltungen vor allem Personen anziehen, die bereits wissen, wo und wie sie sich Informationen beschaffen können.

Informationen über das Leben in Basel können Neuzugezogene auch über die GGG-Ausländerberatung beziehen, die muttersprachliche Beratungen in den häufigsten Einwanderersprachen anbietet. Die mit dem Internet vertrauten

Personen können sich auf der Webseite <http://www.integration-bsbl.ch/> einen Überblick über das vielfältige Integrationsangebot in der Region Basel verschaffen: Neben Links zu Kulturvereinen finden sich dort auch Informationen zu verschiedenen Kursen und Veranstaltungen. Durch die von der *GGG Ausländerberatung*, dem *Ausländerdienst Baselland*, den Integrationsfachstellen und der *Informationsstelle Integration* gemeinsam betriebene Webseite wird die Suche nach Integrationsangeboten eindeutig vereinfacht und damit eine in der Vergangenheit oft kritisierte Lücke geschlossen.

Ein weiterer Kanal, über den die Zugewanderten Informationen über das Leben in Basel erhalten können, ist das Migrantenradio „Radio X“, dessen Programm von 120 Personen unterschiedlicher Herkunft gestaltet wird. Der Sender strahlt in zehn Sprachen Informationen zum Leben in Basel aus, und neben Reportagen und Musiksendungen werden auch Informationen zu verschiedenen kulturellen Ereignissen in der Region Basel vermittelt. Radio X zeichnet sich im Vergleich zu anderen Migrantenradios durch einen hohen Anteil an Musiksendungen und einen starken Bezug der Beiträge zum Leben in der Schweiz aus (Vasella und Weyand 2009: 4-5). Laut einer Studie des BAKOM trägt die Unterstützung der Migrantensender nicht zur Schaffung einer Parallelgesellschaft bei – wie von einigen Seiten befürchtet –, weil diese Sender ein sehr breit gefächertes Programm ausstrahlen und bewusst immer wieder einen Bezug zur Schweiz herstellen (Vasella und Weyand 2009: 5). Radio X wird von der Christoph Merian Stiftung, dem Rockförderverein, den Kantonen Baselland und Basel-Stadt sowie von privaten Sponsoren finanziell unterstützt. Laut Angaben des Radiosenders werden zwischen 30'000 und 40'000 Personen mit dem Programm erreicht.³⁸ In diesem Kontext ist eine Online-Umfrage der Universität Zürich von Interesse, die zum Ergebnis kam, dass rund 50% der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz regelmässig ein muttersprachliches Radioprogramm aus der Schweiz hören (Vasella und Weyand 2009: 15). Dies macht deutlich, dass bei vielen Migrantinnen und Migranten tatsächlich ein klarer Bedarf nach Radioprogrammen in der Muttersprache besteht.

4.6 Partizipation der Migrantenbevölkerung

Nach der Einreichung einer Volksinitiative im Jahre 1991 wurde 1994 zum ersten Mal über die Einführung des Ausländerstimmrechts in Basel abgestimmt mit dem Ergebnis, dass 75% der Stimmberechtigten die Einführung des Ausländerstimmrechts ablehnten. In den Jahren 1999 – 2005, als die neue Verfassung von Basel-Stadt ausgearbeitet wurde, wurde im

³⁸ <http://www.radiox.ch/radiox/ueber-uns> (konsultiert am 20.04.2010).

Verfassungsrat mehrere Male die Frage der Einführung des Ausländerstimmrechts zur Diskussion gestellt. Der Rat entschied sich schliesslich dagegen, weil er befürchtete, dass das Ausländerstimmrecht zur Ablehnung der Verfassung führen könnte. Nach dem Rückzug der zweiten Initiative lancierte 2007 ein Komitee, das sich sowohl aus politisch linksorientierten als auch bürgerlichen Einzelpersonen zusammensetzte, den dritten Anlauf zur Einführung politischer Partizipationsrechte. Am 6. März 2009 wurden die Unterschriften an die Staatskanzlei übergeben, und im September 2009 beschloss der Grosse Rat, dem Regierungsrat die Volksinitiative zum Ausländerstimmrecht zur Berichterstattung zu überweisen. Dieser gab am 24. März 2010 bekannt, dass er zwar grundsätzlich die kantonale Initiative "Stimmrecht für Migrantinnen und Migranten" unterstützt, aber dass sein Gegenvorschlag sich auf die Einführung des passiven Wahlrechts beschränkt.

Um der vom Stimmrecht ausgeschlossenen Migrant*innenbevölkerung „eine Stimme zu geben“, wurden diverse beratende Gremien eingerichtet, in denen Vertreter der Ausländerinnen und Ausländer mitarbeiten. Das wichtigste Gremium ist die basel-städtische Migrations- und Integrationskommission, die den Auftrag hat, der gesamten Integrationspolitik kritische und innovative Impulse zu geben (Eidgenössische Ausländerkommission, 2007). Sie berät den Regierungsrat in der Migrations- und Integrationspolitik und kann auch eigene Vorschläge und Anregungen in die Regierung und die Verwaltung einbringen. Über den Regierungspräsidenten Guy Morin, der der Kommission vorsitzt, steht die Kommission in engem Kontakt zur Verwaltung und zur Regierung. Diese Kommission setzt sich aus zehn Personen zusammen, die grösstenteils einen Migrationshintergrund haben, wobei bei der Auswahl der Mitglieder auf eine geschlechtliche, altersmässige, religiöse und städtegeographische Vielfalt geachtet wird.³⁹ Betreffen neue Vorlagen die Ausländerinnen und Ausländer direkt, so werden die Migrant*innenvereine in Basel gebeten, ihre Meinung im Rahmen der Vernehmlassung zu äussern.

Mit dem „Runden Tisch der Religionen beider Basel“ wurde im Jahre 2007 ein Gremium gegründet, in dem sich Vertreter der verschiedenen Religionen (Christen, Juden, Muslime etc.) mit Fragen auseinandersetzen, die eine

interreligiöse Dimension aufweisen. Auch die für die Schulen des Kantons Basel-Stadt erarbeiteten Empfehlungen zur Handhabung religiöser Fragen (Kantonales Erziehungsdepartement 2007) wurden vor ihrer Publikation dem *Runden Tisch der Religionen* zur Diskussion vorgelegt. Dasselbe geschah in Basel-Land. Bei Problemen, die nur eine Konfession betreffen, bevorzugen die Behörden allerdings den Dialog mit den direkt Betroffenen.

Die Vertreter der Basler Muslimkommission haben sich in der Vergangenheit mehrere Male für die Ausübung der religiösen Rechte der in Basel lebenden Muslime engagiert. Im Jahre 2000 setzten sie sich zum Beispiel für die Anlage eines islamischen Gräberfelds auf dem kantonalen Friedhof Hörnli ein und fanden auf diese Weise eine pragmatische Lösung für die Frage der Bestattung der in Basel lebenden Muslime. Die Basler Muslim Kommission kümmerte sich ebenfalls um die Beschaffung von rituell reinem Fleisch (*halal*) (Roost Vischer und Kessler 2005). Zwar ist diese religiöse Gruppe insgesamt gesehen in der politischen Debatte wenig präsent, aber in den Fragen, die sie direkt betreffen, sucht sie den Dialog mit den Behörden.

Bei der Gestaltung des öffentlichen Raums und bei Projekten der Stadtentwicklung werden in Basel meistens alle Quartierbewohner – ungeachtet ihrer Nationalität – in die Entscheidungsfindung eingebunden. Ein Beispiel dafür ist die Neugestaltung des *Horburg Parks*. Als die Stadtgärtnerei entschied, diesen Park neu zu gestalten, wurden ausländische Jugendliche bei der Planung der Skater-Anlagen mit hinzugezogen, denn es war allen Beteiligten klar, dass die zukünftigen Nutzer am besten wissen, wie eine solche Anlage benutzerfreundlich gestaltet werden kann.

Im Altersleitbild des Kantons Basel-Stadt ist der Grundsatz verankert, dass „Migrant*innen-Organisationen über die vielfältigen Angebote und Tätigkeitsfelder im Seniorenbereich informiert werden (Gesundheitsdepartement Basel-Stadt 2007b)“. Das Leitbild erkennt damit indirekt an, dass es eine Gruppe von Senioren gibt, die durch die bestehenden Beratungs- und Informationsangebote nur ungenügend erreicht wird. Die Basler Seniorenkonferenz wurde daher damit beauftragt, in mehreren Arbeitsgruppen die Umsetzung des Altersleitbildes in der Region Basel zu realisieren, wobei die Organisation *Pro Migrant*innen* die Interessen der betroffenen Migrant*innen und Migranten vertreten sollte. Diese Möglichkeit der Einflussnahme wurde in den Interviews begrüsst (Interview 11).

³⁹ In Basel wurde auf die Einführung eines Ausländerparlaments bzw. eines repräsentativen Gremiums verzichtet, weil man nicht gewisse Personen und Migrant*innengruppen bevorzugen wollte (Interview, 29). In der Kommission sitzen derweil neben dem Regierungspräsidenten Guy Morin Heinz Hermann Baumgarten, Mary Denger Iddrisu, Kathy Hartmann-Campbell, Andreas Nidecker, Daniel Ordás, Serpil Sahin, Nora Refaeil, Nicola Stingelin, Walter F. Studer und Géza Teleki.

4.7 Stärken-Schwächen Profil

4.7.1 Stärken

Die Unterstützung von auf dem Potenzialansatz beruhenden Projekten gilt allgemein als eine der Stärken des spezifischen Integrationsförderangebots in der Region Basel. Die Unterstützung solcher Projekte, die zu einem positiveren Bild der Migrantinnen und Migranten in der Öffentlichkeit beitragen wollen, signalisiert zudem, dass die Verantwortlichen sich nicht nur in der Theorie sondern auch in der Praxis zum Ressourcen- oder Potenzialansatz bekennen. Den Teilnehmern und Teilnehmerinnen an den Projekten bietet sich dadurch die Möglichkeit, ihren Horizont zu erweitern und ihr persönliches Beziehungsnetzwerk auszubauen. Das grosse Angebot an niederschweligen Deutsch- und Integrationskursen in Basel wurde von den Experten ebenfalls positiv aufgenommen. Die meisten Personen, die einen Kurs besuchen möchten, können ohne Probleme ein passendes Angebot finden.

Die Mehrheit der interviewten Expertinnen und Experten begrüsst die Einführung der Integrationsvereinbarungen, dies allerdings aus ganz unterschiedlichen Gründen. Viele betrachten dieses Instrument als zusätzliches „Druckmittel“, das bei „renitenten“ oder „integrationsunwilligen“ Personen eingesetzt werden kann (Interviews 9, 19). Sie erhoffen sich also von den Integrationsvereinbarungen eine abschreckende Wirkung auf integrationsunwillige Personen. Andere dagegen stehen den Integrationsvereinbarungen positiv gegenüber, weil damit ein Ausbau der Integrationsfördermassnahmen (Sprachkurse etc.) verbunden ist und auch Migrantinnen und Migranten, die bisher aus finanziellen oder anderen Gründen keine Deutsch- oder Integrationskurse besuchen konnten, der Kursbesuch ermöglicht wird (Interview 7).

Insgesamt gesehen erachteten die interviewten Expertinnen und Experten die Durchführung von Sensibilisierungsprogrammen zur Frage des Umgangs mit „Diversität“ als sinnvoll (Interview 2, 15, 9). Sie hoben als besonders positiv hervor, dass die Veranstaltungen zur Bewusstseinschärfung und zur Verbesserung des Wissensstandes der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Behörden beitragen würden. Auch die Migrantenvereine begrüsst die GGG-Informationsmodule, weil sie ihnen Einblick in das Funktionieren der Verwaltung verschaffen. Viele Migrantinnen und Migranten wünschten sich ausserdem, dass die Informationsvermittlung in der Muttersprache auch weiterhin als wichtiger Bestandteil der behördlichen Informationsstrategie beibehalten wird. Besonders wichtig ist dies bei Älteren, die sich nur begrenzt Deutschkenntnisse angeeignet haben.

Inzwischen gibt es im Kanton Basel-Stadt zahlreiche Vorkehrungen zur Bekämpfung der Diskriminierung: Sie umfassen die juristische Festlegung der Gleichbehandlung im Integrationsgesetz, eine breite Palette von Beratungsangeboten und eine Vielzahl von Informations- bzw. Präventionsmassnahmen. Durch das KIS-Programm fand überdies eine Sensibilisierung innerhalb der Verwaltung statt: Das Thema Diskriminierung ist inzwischen kein Tabu mehr. Die Wichtigkeit des offeneren Umgangs mit dem Thema Diskriminierung strichen die Migrantinnen und Migranten in den Gesprächen immer wieder heraus, denn die meisten sind während ihres Aufenthalts in der Schweiz mit Diskriminierung konfrontiert gewesen (z.B. Interview 23, 24).

Die Bemühungen des Kantons Basel-Stadt, eine Art Willkommenskultur zu etablieren, werden u.a. von den Migrantinnen und Migranten auch aus dem Grund positiv aufgenommen, weil sie bestätigen, dass die fehlende Offenheit der Schweizer Bevölkerung ebenfalls ein Hindernis im Integrationsprozess darstellen kann. Ausserdem kann durch die Begrüssung der Zugewanderten in verschiedenen Foren sichergestellt werden, dass sie von Anfang an über die für sie relevanten Informationen verfügen.

Die Migrantinnen und Migranten der ersten und zweiten Generation sprachen sich in den Interviews auch deshalb so ausdrücklich für die Einführung des Ausländerstimmrechts aus, weil sie dieses mit „Anerkennung“ gleichsetzen (Interviews 1, 4, 14, 22). Die meisten Experten begrüsst das Ausländerstimmrecht ebenfalls, weil es allen niedergelassenen Migrantinnen und Migranten die Möglichkeit eröffnet, gleichberechtigt am politischen Entscheidungsprozess teilzunehmen.

Durch die Revision der basel-städtischen Verfassung können theoretisch verschiedene Religionsgemeinschaften in Basel-Stadt offiziell anerkannt werden. Die meisten Experten gehen jedoch – nach der Minarettabstimmung – nicht davon aus, dass ein solches Anerkennungsverfahren in absehbarer Zeit lanciert wird.⁴⁰ Die punktuelle Einbindung der Migrantenvereine bei Entscheidungsverfahren in der Alterspolitik, bei der Entscheidung über die Friedhofsplanung oder in Fragen der Raumplanung wird dagegen begrüsst.

4.7.2 Schwächen

Der grösste Kritikpunkt an den sich am Potenzialansatz orientierenden Projekten besteht darin, dass es bisher in der Praxis nur vereinzelte Initiativen

⁴⁰ Siehe Kontext Debatte vom 8.1.2010; <http://www.drs.ch/www/de/drs/sendungen/kontext/5005.sh10113478.html> (konsultiert 14.04.2010).

gibt. Obschon der Potenzialansatz theoretisch von der Öffentlichkeit begrüsst wird, gibt es nur wenige Projekte, die ihn auch explizit umsetzen. Es bestehen beispielsweise unter den Experten kaum Zweifel, dass auch junge Secondos von einer besseren Vernetzung profitieren würden. Generell wurde bei den Umsetzungsmodalitäten bemängelt, dass die Anfangsfinanzierung zwar relativ leicht zu organisieren sei, während dagegen die Sicherstellung einer längerfristigen Finanzierung Probleme bereite. Bei den Deutsch- und Integrationskursen ist die Frage der Sicherstellung des Qualitätsstandards der Kursanbieter bisher noch nicht ausreichend geklärt. Der realitätsferne Inhalt vieler Kurse und die mangelnde Motivation einzelner Teilnehmer erschweren den motivierten Personen den Spracherwerb (Interview 10, 25). Grundsätzlich stellt sich auch die Frage, ob die Preise niedrig genug angesetzt und die Kurszeiten flexibel genug gehandhabt werden.

In den Interviews wurden auch Schwachpunkte der Integrationsvereinbarungen ersichtlich. Am häufigsten äusserten die Interviewpartner Kritik an der mangelnden Fairness dieses Instruments (Interviews 1, 6, 16). Dabei wurde u.a. die Frage gestellt, warum Zuwanderer aus den EU-Staaten und englischsprachige Personen aus Nordamerika von den Integrationsvereinbarungen ausgenommen werden sollten, während sozial benachteiligte Zuwanderer dazu gezwungen werden würden. Auch die unklare Definition der Zielgruppe und die Unklarheiten bei der Handhabung stossen auf Kritik. Ein letzter Kritikpunkt betrifft die limitierten finanziellen Ressourcen, die zur Umsetzung der Vereinbarungen zur Verfügung stehen, denn diese Ressourcenknappheit stellt die Umsetzung des Instruments grundsätzlich in Frage.

Obschon bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung inzwischen ein Sensibilisierungsprozess im Umgang mit „Diversität“ eingesetzt hat, stellt sich die Frage, ob dies wirklich zu einer Öffnung der Institutionen geführt hat. In den Interviews stellte sich heraus, dass diese Öffnung zwar erfolgt ist, aber in unterschiedlichem Ausmass. Einige Institutionen haben dabei schon grosse Fortschritte erzielt, (Interviews 2, 3, 13), während andere einer Öffnung gegenüber eher kritisch eingestellt sind (Interview 5). Die Migrantinnen und Migranten ihrerseits begrüssen zwar die Module zur Vermittlung von Informationen, würden sich aber mehr und konkretere Unterstützung wünschen, die ihnen dabei hilft, den Kontakt zu den Behörden zu vereinfachen und Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung stellt (Interview 23, 24).

Doch auch das Dispositiv zur Bekämpfung der Diskriminierung weist Schwachpunkte auf. Bereits erwähnt wurden die Schwierigkeiten, die auftauchen, wenn man konkrete Fälle von Diskriminierung rechtlich anfechten will: Die rechtlichen Grundlagen im Bereich des Arbeits- und Mietrechts sind unzureichend und die Beweislage gestaltet sich schwierig

(Naguib 2010). Es fragt sich auch, ob die für die Beratung zur Verfügung gestellten Ressourcen (eine 40%-Stelle für vier Kantone) ausreichen, um Diskriminierung wirksam bekämpfen zu können. Bei den Massnahmen zur Sensibilisierung der Gesamtbevölkerung stellt die Erreichbarkeit ein zentrales Problem dar, da mit den Informations- und Kommunikationsmitteln vorwiegend ein bereits sensibilisierter Personenkreis angesprochen wird.

Auch in Bezug auf die Willkommenskultur wiesen die Interviewpartner auf diverse Probleme hin. Sie bemängelten beispielsweise, dass die Durchführung der diversen Begrüssungsveranstaltungen (Stadt, Quartier, Firmen) dazu führen kann, dass sowohl terminliche als auch inhaltliche Überschneidungen auftreten können (Interviews 26, 6). Es hat sich zudem gezeigt, dass der Inhalt der Veranstaltungen auf das Zielpublikum zugeschnitten werden muss, da die Informationsbedürfnisse bei den jeweiligen Gruppen variieren. Passt man indes das Willkommensangebot den jeweiligen Nationalitäten an, muss man sich den Vorwurf gefallen lassen, die Stadt würde nicht alle Personen „gleich willkommen“ heissen.

Zwar können Migrantinnen und Migranten ihre Stimme punktuell in die politischen Debatten einbringen, aber im Grossen und Ganzen bleiben sie in politischen Fragen ausgeschlossen. Dieses Signal der „Schliessung bzw. der fehlenden Anerkennung“ prangern insbesondere die Secondos und Secondas an, die von Geburt an in der Schweiz leben. Sie verstehen nicht, warum sie Steuern bezahlen müssen, aber keinen Einfluss darauf haben, wofür das Geld ausgegeben wird. Nach Auffassung der meisten Experten tragen die konsultativen Organe nicht zu einer besseren Vertretung der Migranten bei, weil sie nicht repräsentativ sind. Überdies wird die mit den Migranten geführte Auseinandersetzung über spezifische Sachfragen (Religion, Alter, Raumplanung, Quartier) als ungenügend eingeschätzt, weil sich diese nur auf einen ganz begrenzten Bereich bezieht.

5 Chancengleichheit in der Bildung

Im Integrationsleitbild des Kantons Basel-Stadt wird der schulischen und ausserschulischen Bildung eine zentrale Rolle bei der Beseitigung von Ungleichheit zugeschrieben (Ehret 1999: 12). Unter Fachleuten bestehen daher keine Zweifel, dass dem Bildungssystem im strukturellen und sozialen Integrationsprozess eine Schlüsselrolle zukommt. Diese Feststellung hat in den letzten zehn Jahren nicht an Aktualität eingebüsst, denn der Anteil der „jungen“ Migrantinnen und Migranten an der ausländischen Wohnbevölkerung im Kanton Basel-Stadt ist nach wie vor hoch. Da die Zusammensetzung der Schüler im Kanton Basel-Stadt sehr heterogen ist, hat die Integration der fremdsprachigen Schülerinnen und Schüler einen hohen Stellenwert. Bei der Auswertung und Veröffentlichung der PISA-Resultate hat sich herausgestellt, dass sich das schweizerische Schulsystem schwer damit tut, sozioökonomisch benachteiligten Kindern eine gute Ausbildung zu ermöglichen (vgl. z.B. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 2001). Aus diesem Grund wird seit einigen Jahren in Basel über Massnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit im Bildungssystem diskutiert. In den folgenden Kapiteln werden die Massnahmen im Vorschulbereich, in der Schule und beim Übergang ins Erwerbsleben vorgestellt. In den einzelnen Kapiteln werden die zu Verfügung stehenden Kennzahlen erläutert und die durchgeführten Massnahmen vorgestellt. Im dritten Teil werden daran anschliessend die Stärken und Schwächen der jeweiligen Initiativen aufgezeigt.

5.1 Frühförderung – gleiche Startchancen für alle

In den letzten Jahren hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass sich viele Migrantenkinder beim Schuleintritt in Vergleich zu einheimischen Kindern kognitiv, sprachlich und sozial im Nachteil befinden. Die Bildungsexperten sind sich darin einig, dass dieser Zustand nur dann behoben werden kann, wenn die Kinder im Vorschulalter eine qualitativ bessere Betreuung erhalten. Diese Betreuung kann entweder in der Familie oder durch familienexterne Betreuungsangebote (Krippen, Tagesheime, Spielgruppen) wahrgenommen werden. Wissenschaftliche Studien haben gezeigt (Lanfranchi 2002; Lanfranchi und Schrottmann 2004), dass die Inanspruchnahme „transitorischer Räume“ im Vorschulalter sozial benachteiligten Kindern einen besseren Schulstart ermöglicht. Die Frage, welche längerfristigen Effekte die externe Kinderbetreuung auf den Schulerfolg hat, wird dagegen von den Wissenschaftlern weniger eindeutig beantwortet: In internationalen Studien aus den USA und Grossbritannien wird auf einen auch längerfristig positiven Effekt hingewiesen (Sylva et al. 2003). In der Schweiz ist man hingegen zum Schluss gekommen, dass der Schulerfolg der Kinder längerfristig von gewichtigeren Faktoren wie z.B. der Unterstützung und den Bildungsambitionen der Eltern beeinflusst wird (Lanfranchi und Sempert 2009). Aus diesen Befunden schliessen Lanfranchi und Sempert, dass vermehrt auf die Qualität der Betreuungsangebote geachtet werden muss, denn eine simple Erhöhung des Angebots an Betreuungsplätzen reicht nicht aus, um eine qualifizierte Betreuung zu gewährleisten.

Eine weitere Aufgabe, die sich dem Vorschulbereich stellt, besteht darin, den Zugang zu diesen Angeboten zu vereinfachen. So weisen die Studien von Lanfranchi et al. darauf hin, dass die Angebote am seltensten von denjenigen Kindern genutzt werden, die am meisten davon profitieren würden (Lanfranchi 2004; Lanfranchi et al. 2003). Dieser ungleiche Zugang zu den externen Betreuungsangeboten besteht auch im Kanton Basel-Stadt, wie die interdepartementale Arbeitsgruppe „Frühförderung“ selbstkritisch zugibt.

5.1.1 Einige Kennzahlen zur Betreuung im Vorschulalter

Der Gender-Bericht des Statistischen Amtes Basel-Stadt belegt, dass im Kanton Basel-Stadt nur für 18 % der 0- bis 5-jährigen Kinder (Vollzeit-) Betreuungsplätze vorhanden sind (Pfeifer Brändli 2009: 20). Obschon das Angebot in den letzten Jahren ausgebaut worden ist, fehlen in Basel laut Einschätzungen der Experten immer noch Betreuungsplätze (Fachstelle Kinder&Familien und KISS Nordwestschweiz 2007: 11). Zum Vergleich verweist der Bericht auf den Kanton Zürich, wo die Betreuungsrate bei 23% liegt. Vergleicht man ausschliesslich die Anzahl der subventionierten Plätze in Zürich und Basel, so zeigt sich, dass in Basel ein Versorgungsgrad von 10% erreicht wird, während Zürich auf 11% kommt. Laut KISS-Studie zur Krippenversorgung in der Region Basel stehen dort hingegen 11.8 Plätze pro 1000 Einwohner zur Verfügung (Fachstelle Kinder&Familien und KISS Nordwestschweiz 2007: 9). Die verschiedenen Indikatoren zum Versorgungsgrad machen jedoch keine Aussagen zur Frage, welche Personengruppe die vorhandenen Angebote tatsächlich nutzt. Aus dem Familienbericht wird jedoch ersichtlich, dass insgesamt gesehen den Migrantinnen und Migranten weniger Tagesbetreuungsplätze zur Verfügung stehen als der einheimischen Bevölkerung (Watzek et al. 2005).

Neben den Ganztagesbetreuungsstrukturen ist im Kanton Basel-Stadt ein grosses Angebot an Spielgruppenplätzen vorhanden. Dieses Angebot richtet sich an Eltern, die ihre Kinder tagsüber nur wenige Stunden in eine familienexterne Betreuung geben möchten. Da die Spielgruppenplätze nicht offiziell erfasst werden, ist es schwierig, das bestehende Angebot an Spielgruppen und dessen Nutzung zu quantifizieren. Der Familienbericht Basel-Stadt lässt jedoch den Schluss zu, dass der Ausbau der Ganztagesbetreuungsangebote zu einer Verringerung der Nachfrage an Spielgruppenplätzen geführt hat (Watzek et al. 2005: 80). Der Bericht macht allerdings keine Aussagen zur Frage, ob mehr Migrantenfamilien oder

Schweizer Familien ihre Kinder in eine Spielgruppe schicken. Die Tatsache, dass sich die Schweizer Familien einen Ausbau des Spielgruppenangebots wünschen, weist jedoch darauf hin, dass die Nachfrage bei ihnen grösser ist (Watzek et al. 2005: 83). Diese Einschätzung wird von unseren Experteninterviews bestätigt (insbesondere Interview 18).

Der 2-jährige Besuch eines Kindergartens ist im Kanton Basel-Stadt seit dem Schuljahr 2005/6 obligatorisch. Der Webseite des Statistischen Amtes kann man entnehmen, dass der Anteil der ausländischen Kinder in den Kindergärten der Stadt Basel 40% beträgt. Den Rückmeldungen der Lehrpersonen ist zu entnehmen, dass ungefähr 50% dieser Kinder nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen (Riederer 2008). Betrachtet man allerdings beim Kindergarteneintritt die sprachlichen Kompetenzen dieser Kinder in der Erstsprache, lässt sich feststellen, dass ihre Kompetenzen vergleichbar mit denen der Schweizer Kinder in der deutschen Sprache sind (Moser et al. 2008b: 33). Zwar machen die Migrantenkinder während des Besuchs des Kindergartens grosse Fortschritte im Spracherwerb, doch reicht dies nicht aus, um den Rückstand beim Kindergarteneintritt wettzumachen (Moser et al. 2008b: 33).

Vor diesem Hintergrund hat die interdepartementale Arbeitsgruppe „Frühförderung“ ein aus drei Kernpunkten bestehendes Massnahmenpaket zur Verbesserung der Situation im Frühbereich entwickelt, das im Folgenden vorgestellt werden soll.

5.1.2 Massnahmen im Frühbereich

5.1.2.1 „Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten“

Im Jahr 2009 hat der Regierungsrat das Projekt *Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten* lanciert. Es sieht vor, dass alle Kinder, die über ungenügende Deutschkenntnisse verfügen, dazu verpflichtet werden, ein Jahr lang an zwei halben Tagen pro Woche eine Einrichtung mit integrierter Sprachförderung zu besuchen. Das Projekt soll in mehreren Phasen umgesetzt werden, wobei das „selektive Obligatorium“ im Schuljahr 2013 eingeführt werden wird.

Die Umsetzung des Projekts hat mit der Weiterbildung für Spielgruppen- und Tagesheimleiterinnen im Schuljahr 2009 ihren Anfang genommen. Auf dieser Weiterbildung wurden den Betreuungspersonen Kenntnisse zur „Sprachförderung“ im Vorschulalter vermittelt. Eine weitere Massnahme sieht vor, dass ab dem Schuljahr 2010/2011 einkommensschwache Eltern, die sich die externe Betreuung ihrer Kinder nicht leisten können, nach dem Modell der Krankenkassenprämien-Vergünstigung eine finanzielle Unterstützung beantragen können. Mit dieser Änderung hoffen die

verantwortlichen Stellen, möglichst viele Familien dazu zu bewegen, ihre Kinder extern betreuen zu lassen.

Ein weiterer Aspekt des Projekts betrifft die Ausarbeitung von Qualitätsstandards, die die Spielgruppen bzw. Tagesheime, die eine Leistungsvereinbarung mit dem Erziehungsdepartement treffen, einhalten müssen. Diese Kriterien betreffen diverse Aspekte des Betreuungsangebots wie beispielsweise die Ausarbeitung eines Betreuungsschlüssels oder die Entwicklung eines Personalentwicklungskonzepts. Derzeit ist noch unklar, wie die Einhaltung der Qualitätsstandards in den leistungserbringenden Institutionen überprüft werden kann. Dasselbe gilt auch für die Selektionskriterien aufgrund deren die Kinder in das Förderprogramm aufgenommen werden und für die Frage, wie die „geforderte Sprachkompetenz“ definiert und gemessen werden kann. Der „Sprachtest“ wird direkt mit der Kindergartenanmeldung verknüpft, weil logistische Schwierigkeiten die Durchführung eines flächendeckenden Screenings aller Dreijährigen im Kanton verhindern (Kantonales Erziehungsdepartement 2008: 19).

5.1.2.2 Standardsprache im Kindergarten

Das Projekt *Standardsprache im Kindergarten* basiert auf der Erkenntnis, dass der weit verbreitete Gebrauch der Mundart den Erwerb der deutschen Sprache behindert. Das während der gesamten Projektdauer wissenschaftlich betreute Projekt wurde in den Jahren 2001 bis 2005 in sechs Kindergärten mit einem hohen Anteil an fremd- und mehrsprachigen Kindern (90-100%) durchgeführt. In vier der untersuchten Kindergärten wurde Standardsprache gesprochen, während in zwei Vergleichskindergärten der Unterricht in Mundart durchgeführt wurde. Der Vergleich der beiden Kindergartenmodelle illustriert, dass die „Standardsprache gegenüber der Mundart im Kindergarten für den Schulerfolg geringfügige Vorteile bringt“ (Gyger 2005: 8). Insgesamt gesehen nehmen beim Gebrauch der Standardsprache die Kompetenzen in der gesprochenen Sprache leicht und in der geschriebenen Sprache relativ stark zu. In den Empfehlungen befürwortet Gyger die Einführung der Standardsprache in den Kindergärten, die einen hohen Anteil an fremdsprachigen Kindern aufweisen (Gyger 2005). Im Anschluss an die Veröffentlichung der Resultate wurde in den Schuljahren 2006-8 in einunddreissig Kindergärten die Verwendung der Standardsprache erprobt.

Die positiven Rückmeldungen der beteiligten Kinder, Lehrer und Eltern führten dazu, dass der Lehrplan in Bezug auf die Umgangssprache im Kindergarten mit Beginn des Schuljahrs 2009/10 geändert wurde. Seit dem laufenden Schuljahr gilt die Regelung, dass die Lehrpersonen in den Basler Kindergärten zu mindestens 50% Standarddeutsch sprechen müssen. Den

Kindern bleibt es dagegen freigestellt, in welcher Sprache sie antworten. Die Einführung der Standardsprache in den Kindergärten wird allerdings von dem Initiativkomitee *Basler Interessengemeinschaft Dialekt* bekämpft.

5.1.2.3 Elternbildung und -beratung

Durch den Ausbau der niederschweligen Elternbildung und -beratung soll ein weiterer Bereich gefördert werden, der den Integrationsbestrebungen zugute kommt. Diesem dritten Pfeiler der Aktivitäten im Frühbereich kommt von daher grosse Bedeutung zu, da die Kinder, auch wenn sie zeitweise extern betreut werden, die meiste Zeit mit ihren Eltern verbringen. Allerdings sind viele sozial benachteiligte Familien in ihrem (Erziehungs-) Alltag mit schwierigen sozialen und ökonomischen Bedingungen konfrontiert, die dazu führen, dass die Zeit für eine qualitativ hochwertige Betreuung fehlt (vgl. z.B. Ackermann und Tschumper 2006). In den letzten Jahren wurden daher in Basel Angebote der Elternbildung und -beratung bereitgestellt, die „überforderten Eltern“ konkrete Hilfestellung gewähren sollen.

So sind beispielsweise in vielen Quartieren in den letzten Jahren Eltern-Kinder-Treffs gegründet worden, bei denen sich die Eltern über Erziehungsfragen austauschen können. Im Kanton Basel-Stadt existieren zudem einige Elternberatungsstellen, die Hilfe bei Erziehungsfragen anbieten. Doch erreichen die meisten dieser „stationären“ Beratungsangebote ihr Zielpublikum, also sozial benachteiligte Personen, nicht. Die Bildungsexperten sind daher zum Schluss gekommen, dass die anvisierten Familien nur mit aufsuchenden Angeboten erreicht werden können (Interviews 12, 18).

Ein niederschwelliges Frauenbildungsprojekt, das speziell für sozial benachteiligte Familien sowie Migrantenfamilien entwickelt wurde, sind die sogenannten *Femmes Tisch*. Bei dieser vom Basler Erziehungsdepartement koordinierten Initiative suchen interkulturelle Moderatorinnen Gastgeberinnen, die ihren Freundeskreis zu sich einladen (4-8 Personen), um in ungezwungener Atmosphäre in ihrer Muttersprache über Fragen zur Erziehung und Gesundheitsförderung zu diskutieren. Dabei geben die Moderatorinnen anhand eines Videos eine Einleitung ins Thema und moderieren anschliessend die Diskussion.

Noch einen Schritt weiter bei der Elternbildung geht das Pilotprojekt *schriftweise*, das „aufsuchend“ arbeitet (Ackermann und Tschumper 2006). Vorbild für dieses Projekt ist das in den Niederlanden konzipierte und erprobte *Opstapje-Projekt*. Beim *Opstapje Projekt* handelt es sich um ein Familienbildungsprogramm, bei dem Frauen mit Migrationshintergrund sozial benachteiligte Familien im Quartier aufsuchen, um ihnen bei der Bewältigung diverser Erziehungs- und Alltagsprobleme zu helfen. Die Hausbesucherinnen nehmen sich Zeit, um mit den Kindern zu spielen oder

Geschichten zu erzählen. Das Projekt wird zurzeit in mehreren Städten, unter anderem auch im Gundeli in Basel, durchgeführt. In Bern, Winterthur und St. Gallen werden Hausbesucherinnen unterschiedlicher Herkunft ausgebildet. In Basel richtet sich das seit 2009 ausschliesslich auf Deutsch angebotene Projekt an alle sozial benachteiligten Familien ungeachtet ihrer Herkunft.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die vom Kanton Basel-Stadt angebotenen Massnahmen im Vorschulbereich sowohl die Eltern als auch die Kinder zu erreichen versuchen. Die Intensivierung der Sprachförderung vor und während des Kindergartens soll den Grundstein für eine erfolgreiche Schulkarriere in der Schweiz legen. Damit die Kinder auch ihre Erstsprache verbessern können, beginnt bereits im Kindergarten der Unterricht in Landeskunde, Sprache und Kultur in der Muttersprache (HSK). Parallel dazu setzt der Kanton auf einen Ausbau der Angebote im Bereich Elternberatung und Elternerziehung, die teilweise „interkulturell“ ausgerichtet sind.

5.1.3 Stärken-Schwächen Profil

5.1.3.1 Stärken

Mit der Einrichtung der interdepartementalen Arbeitsgruppe „Frühförderung“ und der Verankerung der Frühförderung im Politikplan 2008-2011 zeigte der Kanton Basel-Stadt deutlich seine Absicht, den Vorschulbereich intensiv zu fördern. Das Bekenntnis des Kantons zur Frühförderung wird von den Experten geschätzt und darüber hinaus als mutig empfunden angesichts der ideologisch aufgeladenen Debatte zu diesem Thema (Interview 7, 18).

Die Tatsache, dass dem Kanton Basel-Stadt schon erste Erfahrungen mit Sprachförderungskonzepten im Vorschulalter vorlagen, hat zu einer Entspannung und Versachlichung der politischen Debatte beigetragen. Im Hort des K5⁴¹ Basler *Kurszentrums* wird beispielsweise bereits seit einigen Jahren ein von Fachleuten als vorbildlich bezeichnetes Sprachförderkonzept umgesetzt (Interview 18). Das Erziehungsdepartement hat sich bei der Ausarbeitung des kantonalen Konzepts zur Sprachförderung an den praktischen Erfahrungen dieser und anderer zivilgesellschaftlicher Akteure orientiert und eng mit ihnen zusammengearbeitet. Auch der Einbezug der von der Einführung des *selektiven Obligatoriums* betroffenen Akteure – Spielgruppenleiterinnen, Heimleiterinnen etc. – in einer beratenden Arbeitsgruppe wurde von den Fachleuten als positiv hervorgehoben. Durch diese intensive Zusammenarbeit hat sich den beteiligten Gruppen zudem die Möglichkeit eröffnet, ihren Standpunkt in den politischen Prozess einzubringen (Interview 7, 18).

⁴¹ K5 steht für 5 Kontinente.

Auf die Frage, warum die Frühförderung im Kanton Basel-Stadt eine so grosse Rolle spielt, wurden von den befragten Experten zwei Vermutungen angeführt. Sie unterstrichen erstens, dass der Sprachförderung in Basel schon immer eine wichtige Rolle im Integrationsprozess zugeschrieben wurde, wodurch es dann auch möglich wurde, das Thema Frühförderung zu einem Politikum zu machen. Ausserdem meinten sie, dass die Forderung nach Frühförderung in einem urbanen Kanton, in dem die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein Anliegen vieler Bürgerinnen und Bürger darstellt, auf mehr Gegenliebe stösst als in ländlich geprägten Regionen.

Die Bereitschaft des Kantons sowie einiger Stiftungen innovative Pilotprojekte im Bereich der Elternarbeit zu finanzieren, wurde von den interviewten Experten ebenfalls als Stärke wahrgenommen (Interviews 7, 12, 18). Unter Bildungsexperten ist es nämlich unbestritten, dass den Eltern nach wie vor bei der Erziehung und Betreuung ihrer Kinder eine Schlüsselrolle zukommt (Interviews 3, 19).

Die Offenheit des Kantons gegenüber dem Projekt *Standardsprache im Kindergarten* hat sich ausgezahlt. Da sowohl die Evaluation der Schulleistungen der Kinder als auch die Rückmeldungen der meisten Teilnehmer (Eltern, Kinder und Lehrkräfte) positiv waren, verfügt der Kanton nun über stichhaltige Argumente, die die Einführung der Standardsprache in den Kindergarten rechtfertigen. Allerdings wird es wohl trotz der positiven Resultate des Schulversuchs schwierig werden, die Debatte um die Einführung der Standardsprache sachlich zu führen, denn die Gegner dieser Initiative sind bestrebt, bei der bevorstehenden Abstimmung vor allem an Emotionen zu appellieren und sachliche Argumente nicht gelten zu lassen.

5.1.3.2 Schwächen

Einige Schwachpunkte des Konzepts hängen eng mit den vorher erwähnten Stärken zusammen. Eine in den Interviews oft geäusserte Befürchtung bezieht sich darauf, dass das holistische Verständnis der Frühförderung durch die Konzentration auf die Sprachförderung und der sich daraus ergebenden Sonderstellung dieser Massnahme kompromittiert werden könnte (Interview 18), weil die anderen Aspekte der Frühförderung (Gesundheit, motorische Fähigkeiten etc.) auf diese Weise zu kurz kommen könnten. Einige der befragten Expertinnen und Experten hoffen daher, dass der Kanton sich künftig nicht nur für die Qualität der Sprachförderung einsetzen wird, sondern auch für die Umsetzung der gesamten Frühförderkonzepte. Ihrer Auffassung nach besteht kaum Zweifel daran, dass nur eine alle Ebenen umfassende, qualitativ hochwertige *Frühförderung* zu längerfristigen

Erfolgen in diesem Bereich führt (vgl. Lanfranchi und Sempert 2009; Moser et al. 2008a).

Ein zweiter Schwachpunkt betrifft die Erreichbarkeit der anvisierten Zielgruppen. Wie die interdepartementale Arbeitsgruppe *Frühförderung* in ihrem Konzept selbstkritisch zugibt, bestehen zwar viele Angebote im Frühbereich, aber oft erreichen sie das anvisierte Zielpublikum nicht. Der Verdacht liegt daher nahe, dass die Zielgruppen aus strukturellen Gründen nicht erreicht werden. Die Experten verweisen in diesem Kontext sowohl auf mangelnde Angebote in der unmittelbaren Nachbarschaft der Zielgruppen als auch auf die hohen Kosten der bereits vorhandenen Betreuungsangebote. Die Studien von Lanfranchi et al. kommen zu demselben Ergebnis (Lanfranchi und Schrottmann 2004). Obwohl die Einführung der Kostenreduktion ab dem Schuljahr 2010/11 die Nachfrage nach Betreuungsplätzen ansteigen lassen könnte, haben die Experten Zweifel, ob diese Ermässigungen hinreichend sind, um sozial benachteiligte Personen dazu zu bewegen, ihre Kinder extern betreuen zu lassen. Eine Verbesserung dieser Situation erwarten sie erst von der Einführung des *selektiven Obligatoriums*, das den Kanton dazu verpflichtet, die Kosten für die Betreuung der betroffenen Kinder in vollem Umfang zu übernehmen.

Auch bei den Angeboten zur Elternberatung- und Elternbildung wird sich erst in Zukunft zeigen, ob die anvisierten Zielgruppen durch die aufsuchenden Projekte wirklich besser erreicht werden. Da die Literatur zur Familienbegleitung auf die Wichtigkeit der Beratung in der Muttersprache hinweist (Wittke 2007), stellt sich die Frage, warum die Hausbesuche in Basel nur auf Deutsch durchgeführt werden. Die definitive Beurteilung, ob die Festlegung auf eine Sprache einen Vor- oder Nachteil darstellt, wird wohl erst nach dem Abschluss der Pilotphase und einer daran anschliessenden Evaluation möglich sein.

Generell stellt sich die Frage, ob die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel ausreichen, um den Ausbau und die Verbesserung des Angebots zu erzielen. Im Budget für das Jahr 2009 sind zusätzliche 1.5 Mio. Franken für den Frühbereich vorgesehen (Kanton Basel-Stadt 2008: 166). Daneben werden 2.5 Mio. Franken jährlich für die Umsetzung des Projekts Sprachförderung in den Jahren 2008-2012 angesetzt. In den Jahren 2013 bis 2015 sollen laut Vernehmlassung 2.3 Mio. Franken bzw. ab 2015 1.9 Mio. Franken pro Jahr investiert werden (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2009a). Ob dieser Betrag für einen angemessenen Ausbau der Angebote im Frühbereich ausreicht, ist unter den Experten umstritten. Denn dass die hohen Kosten ein Hindernis für den Ausbau der Frühförderung sind, kommt in den Stellungnahmen des Regierungsrats immer wieder zum Vorschein. So wurde beispielsweise die flächendeckende Einrichtung von Frühkindergärten abgelehnt, weil damit ein bedeutender Kultur- und Strukturwandel sowie hohe

Kosten (ca. 43 Millionen Franken) verbunden gewesen wären (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2009a).

Eine weitere Frage, die auf der strukturellen Ebene noch offen ist, bezieht sich darauf, wie ein qualifiziertes Betreuungsprogramm sichergestellt werden kann, solange der Staat keinen Einfluss auf die Zusammensetzung der Kinder in den Krippen, Spielgruppen etc. nehmen kann. Sowohl wissenschaftliche Erkenntnisse als auch Erfahrungen aus der Praxis zeigen deutlich, dass eine gute „Durchmischung“ von entscheidender Bedeutung für eine qualitativ hochwertige Betreuung ist (Lanfranchi und Schrottmann 2004). Ein Experte wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Erwerb der deutschen Sprache langsamer erfolgt, wenn eine Betreuungseinrichtung ausschliesslich von fremdsprachigen Kindern besucht wird. Es gilt daher zu vermeiden, dass die Einrichtungen (Tagesheime und Spielgruppen) mit Leistungsvereinbarungen zu „Ghetto-Spielgruppen“ werden (Interview 18).

Zur abschliessenden Beurteilung der Basler Politik im Frühbereich muss die längerfristige Umsetzung der Massnahmen abgewartet werden. Zurzeit existiert ein viel versprechendes Frühförderkonzept, dessen Umsetzung allerdings erst in den Kinderschuhen steckt.

5.2 Obligatorische Schule

Das Schulsystem des Kantons Basel-Stadt hat in den letzten Jahrzehnten eine Vielzahl von Reformen erlebt. Es ist absehbar, dass auch die kommenden Jahre von Reformen geprägt sein werden, weil der Kanton Basel-Stadt zur Umsetzung des *Harmos-Konkordats* bzw. des *Bildungsraums Nordwestschweiz* einige grössere Veränderungen in Angriff nehmen muss. Eine Eigenheit des baslerischen Schulsystems besteht darin, dass die Primarschule nur vier Jahre umfasst, während das *Harmos-Konkordat* bzw. der *Bildungsraum Nordwestschweiz* eine Dauer von sechs Jahren vorschreiben. Auch die Orientierungsschule (OS) in Basel-Stadt, die die Schuljahre 5 bis 7 umfasst, ist in der Deutschschweiz einzigartig. Aufgrund der anstehenden strukturellen Veränderungen des Schulsystems sieht der Regierungsrat vor, dass sowohl die OS als auch die Weiterbildungsschule (WBS) einer dreijährigen Sekundarstufe mit drei Leistungszweigen weichen müssen. Das vierjährige Gymnasium, das bisher mit der 9. Klasse begann, wird nach der Umstellung erst nach dem Abschluss der obligatorischen Schulzeit einsetzen. Die Vorlage zur Umstrukturierung des Schulsystems wurde gleichzeitig auch

dem Landrat des Kantons Baselland vorgelegt in der Hoffnung, dass die beiden Kantone den Systemwechsel parallel vollziehen.⁴²

Ein weiteres Ziel der Reform ist die Umstellung auf „integrative“ Lernformen, die beispielsweise auf der OS-Stufe die Abschaffung der Kleinklassen vorsieht. In diesem Kontext stellt die Zunahme der fremdsprachigen Schülerinnen und Schüler eine weitere Herausforderung für das Schulsystem des Kantons dar. Denn die Einführung der „integrativen“ Schulformen und die Migration führen zu einer zunehmenden Heterogenität in den Schulen. Um dennoch die Chancengleichheit aller Schülerinnen und Schüler zu gewährleisten, wurde vom Kanton eine grosse Anzahl von Stütz- und Fördermassnahmen erlassen.

5.2.1 Einige Kennzahlen zu den basel-städtischen Schulen

Bei einer Analyse der Statistiken hinsichtlich der Daten zu Basler Schulen fällt auf, dass die kulturelle Heterogenität der Schülerinnen und Schüler in zwei verschiedenen Kategorien festgehalten wird. In der ersten Kategorie werden die Schüler nach „Heimat“ aufgeschlüsselt, also nach ihrer Nationalität. In einer anderen Kategorie werden sie dagegen nach ihrer „Muttersprache“ unterschieden. In den Gesprächen betonten die Schulleiterinnen und Schulleiter, dass sie die Klasseneinteilung aufgrund der Muttersprachestatistiken vornehmen, da diese aussagekräftiger für die Klasseneinteilung seien als die Angabe der Nationalität (Interview 3).

Aus den Statistiken wird ersichtlich, dass 38% der Schülerinnen und Schüler in den Primarschulen der Stadt Basel im Schuljahr 2008 ausländischer Herkunft waren, während in den beiden Landgemeinden Riehen und Bettingen nur 6% Kinder ausländischer Herkunft die Primarschule besuchten. Laut dieser Daten befinden sich die Schweizerinnen und Schweizer im Schulsystem von Basel-Stadt deutlich in der Mehrzahl. Nimmt man aber stattdessen die Muttersprachestatistiken zur Hand, ergibt sich, dass nur eine Minderheit von 47% angibt, deutscher Muttersprache zu sein. Die anderen Kinder geben eine andere Sprache als Muttersprache an. Laut einer NFP-51 Studie sprechen die Schülerinnen und Schüler mehr als 56 Sprachen (Delli und Dahinden 2005: 156), wobei die am meisten gesprochenen Sprachen in den Basler Schulen Türkisch, Albanisch und Südslawisch, d.h. Serbisch, Kroatisch, Bosnisch und Mazedonisch sind.

Auf der OS-Stufe ist das Verhältnis zwischen deutsch- und fremdsprachigen Kindern ziemlich ausgeglichen. Allerdings ist auffällig, dass beinahe dreimal

⁴² <http://www.medienmitteilungen.bs.ch/print/2009-12-21-rrbsbl-001.htm>
(konsultiert, 01.03.2010).

mehr deutschsprachige als fremdsprachige Kinder eine Klasse mit erweitertem Musikunterricht (EMOS-Klasse) besuchen. Diese Zahlen sprechen dafür, dass die EMOS-Klassen *de facto* zur progymnasialen Abteilung der OS geworden sind, in der die deutschsprachigen Kinder getrennt von den „Fremdsprachigen“ auf den Besuch einer weiterführenden Schule oder auf eine anspruchsvolle Lehre vorbereitet werden. Im Gegensatz dazu sind die fremdsprachigen Kinder in den OS-Regelklassen im Verhältnis von zwei zu eins deutlich übervertreten (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2005a).

Im Anschluss an das 7. Schuljahr wird im Basler Schulsystem nach Leistung „selektiert“. Die gymnasiale Bildung hat in Basel einen hohen Stellenwert, was sich in einer relativ hohen Maturitätsquote von 26.1% widerspiegelt.⁴³ Im Schuljahr 2009/10 lagen die Zuweisungen der OS ans Gymnasium bei 37.6%. Die Schulstatistiken belegen, dass rund 20% der Basler Gymnasiastinnen und Gymnasiasten nicht deutscher Muttersprache sind und dass der Ausländeranteil in den Gymnasien bei 13% liegt. Anders ausgedrückt ist die Wahrscheinlichkeit als Ausländerin bzw. Ausländer die Maturität zu erlangen zweieinhalbmal kleiner als für die Referenzbevölkerung. Zugleich ist zu erwähnen, dass Basel-Stadt den dritthöchsten Anteil an ausländischen Gymnasiastinnen und Gymnasiasten in der gesamten Schweiz aufweist.⁴⁴ Die deutschen Staatsangehörigen sind unter den Basler Gymnasiastinnen und Gymnasiasten besonders stark vertreten, aber es finden auch regelmässig Jugendliche aus Italien, der Türkei und aus Ex-Jugoslawien den Weg an ein Gymnasium.

An der WBS sind die fremdsprachigen Schüler in der Mehrheit. Von den ausländischen Schülerinnen und Schülern besuchen ca. 82% die Weiterbildungsschule im Gegensatz zu 55% der Schweizerinnen und Schweizer (Grillon und Thommen 2008: 16). Insgesamt ist der Anteil fremdsprachiger Schülerinnen und Schüler an der WBS höher als der Anteil der deutschsprachigen. Innerhalb der WBS existiert eine Unterteilung in den A-Zug (allgemeine Anforderungen) und den E-Zug (erweiterte Anforderungen). Der Anteil der fremdsprachigen Schülerinnen und Schüler ist in den A-Klassen mit fast 75% am höchsten, während das Verhältnis zwischen deutsch- und fremdsprachigen Kindern in den E-Klassen ungefähr ausgeglichen ist. Zwar weisen die Zahlen zur Aufteilung der Schülerinnen und Schüler auf die verschiedenen Schultypen auf eine relativ starke Segregation

⁴³ Der gesamtschweizerische Durchschnitt liegt bei 19.7%.

⁴⁴ Siehe: <http://www.medienmitteilungen.bs.ch/print/2009-12-21-rrbsbl-001.htm> (konsultiert am 01.03.2010).

hin, dennoch gibt es auch Faktoren, die für eine integrative Funktion der Basler Schulen sprechen.

So gilt seit vielen Jahren die Anzahl der Kinder, die in einem Kanton einer Sonderklasse oder einer Sonderschule zugewiesen werden, als Indikator für die Chancengleichheit im Schulsystem. Das Bundesamt für Statistik vergleicht in periodischen Abständen den Anteil der Kinder, die in einem Kanton einer solchen Klasse bzw. Schule zugewiesen werden. Die letzte Untersuchung lässt den Schluss zu, dass die beiden Kantone mit den höchsten ausländischen Schulpopulationen (Genf und Basel-Stadt) den Sonderklassen vergleichsweise wenige ausländische Schülerinnen und Schüler zuweisen. Mit 7% liegt Basel-Stadt dabei genau im schweizerischen Durchschnitt.⁴⁵ Ein weiterer Indikator für eine Zunahme der integrativen Wirkung des Schulsystems ist die Abschaffung der Kleinklassen auf der OS-Stufe. Diese Änderung kommt den fremdsprachigen Kindern zugute, die bisher oft diesen Angeboten zugewiesen wurden.

Eine abschliessende Beobachtung betrifft die Zusammensetzung der Klassen in einer Schule, die Aufschluss über die Bevölkerungsstruktur der jeweiligen Quartiere gibt. Hierbei zeigt sich, dass sich die fremdsprachigen Kinder ungleichmässig auf die städtischen Schulen verteilen. Eine genaue Auswertung der Schulhäuser nach der Anzahl ausländischer Schülerinnen und Schüler gibt es nicht, aber der Controlling-Bericht zu Basel-Nord (2007) unterstreicht, dass der Anteil der fremdsprachigen Kinder in diesen Schulen besonders hoch ist (Moll et al. 2007). Im Gegensatz dazu befinden sich im *Seevogel Schulhaus* nur wenige fremdsprachige Schülerinnen und Schüler.

5.2.2 Massnahmen im Schulsystem

Aufgrund der heterogenen Zusammensetzung der Schülerinnen und Schüler hat der Kanton Basel-Stadt eine Reihe von Massnahmen zur Förderung der Chancengleichheit konzipiert. Da es im Kanton eine grosse Anzahl von Kindern und Jugendlichen mit einer anderen Muttersprache als Deutsch gibt, werden in Basel-Stadt in erster Linie diverse Angebote zur Sprachförderung in Deutsch und in der Herkunftssprache bereit gestellt. Ein zweites Massnahmenpaket bezieht sich auf den Ausbau von Tagesstrukturen, die Schülerinnen und Schülern auch ausserhalb der Schulstunden eine Betreuung garantieren. Der Ausbau der interkulturellen Elternarbeit ist der dritte Bereich, der besonders gefördert wird. Abschliessend muss auch auf die Initiativen zur „transkulturellen“ Öffnung des Erziehungs- und Schulbereichs

⁴⁵ Bundesamt für Statistik, Die Bildungssystemindikatoren, zu finden auf: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/02/key/ind5.approach.501.-html> (konsultiert am 08.02.2010).

hingewiesen werden, der im Vergleich zu anderen Politikfeldern sehr weit fortgeschritten ist.

5.2.2.1 Förderung der Sprachkenntnisse in der Erst- und Zweitsprache

Seit den 80er Jahren weisen empirische Studien auf die Wichtigkeit der Erstsprachkompetenz für den Zweitspracherwerb hin. Diese Erkenntnisse führten in der Schweiz zu einer heftigen Debatte um die Einführung des Erstsprachenunterrichts, in der Argumente aus ähnlichen Diskussionen der 70er Jahre wieder aufgenommen wurden (vgl. auch D'Amato 2001). Am 24.10.1991 erliess die Schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) schliesslich Richtlinien für die Kantone zum Umgang mit fremdsprachigen Schülerinnen und Schülern, in denen festgelegt wurde, dass alle fremdsprachigen Kinder Unterricht in der Erstsprache erhalten sollten. Der Ausbau des Erstsprachenunterrichts war auch eine zentrale Forderung des basel-städtischen Leitbilds (Ehret 1999: 13 ff.).

Zurzeit werden in Basel-Stadt *Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK)* in über 20 Sprachen angeboten, wobei der Unterricht in einigen Sprachen bereits im Kindergarten beginnt. Der HSK-Unterricht wird zum Teil im Rahmen integrierter Schulmodelle angeboten wie z.B. an den *Primarschulen St. Johann/Volta* und im *Bläsi Schulhaus (Randevu Projekt)* sowie auf der OS-Stufe an der *OS Dreirosen (Sprach- und Kulturbrücke)*. In den integrierten Modellen sind die HSK-Lehrkräfte mit ins Lehrerkollegium eingebunden, und der Erstsprachenunterricht ist Teil des regulären Unterrichts. Die drei oben genannten Schulmodelle integrieren den Unterricht in der Muttersprache auf unterschiedliche Art und Weise in ihr Unterrichtspensum. Im Modell St. Johann/Volta besuchen alle Schülerinnen und Schüler einer Klassenstufe aus einer Sprachregion (z.B. der Türkei etc.) den HSK-Unterricht gemeinsam. Der Erstsprachen-Unterricht findet statt, sobald fünf Anmeldungen für eine Sprache vorliegen. Die Schülerinnen und Schüler, die aufgrund nicht ausreichender Anmeldezahlen keinen Erstsprachenunterricht haben, werden einer multiethnischen Deutschklasse zugeweiht. Der Lehrplan des HSK-Unterrichts wird mit den anderen Lehrerinnen und Lehrern koordiniert, so wird z.B. in der ersten Klasse in allen Klassen ein „Ich-Buch“ gestaltet.

Im Modell *Sprach- und Kulturbrücke* an der OS Dreirosen unterrichten die HSK-Lehrkräfte zur gleichen Zeit in den Klassen wie die deutschsprachigen Lehrerinnen und Lehrer (Kantonales Erziehungsdepartement 2005). Der Unterricht findet an dieser Schule daher meistens im Team-Teaching statt. Da die HSK-Lehrkräfte neben der Muttersprache auch die deutsche Sprache beherrschen, können sie den fremdsprachigen Schülerinnen und Schülern helfen, wenn Probleme bei der Vermittlung des Unterrichtsstoffs auftreten.

Der eigentliche Sprachunterricht ist in diesem Modell zwar Teil des Unterrichtspensums, findet aber ausserhalb des Regelunterrichts statt. Das Modell *Randevu* am Bläsi-Schulhaus ist ähnlich konzipiert wie das Modell *Sprach- und Kulturbrücke* (Kantonales Erziehungsdepartement 2009b). Die HSK-Lehrkräfte bereiten gemeinsam mit den deutschsprachigen Lehrkräften Unterrichtsstunden vor, die die Schülerinnen zur „Entdeckung“ der eigenen und anderer Sprachen motivieren sollen.

An den übrigen Basler Schulen ist der HSK-Unterricht nicht Teil des regulären Unterrichts. Somit finden die Lektionen in der Freizeit (d.h. am Mittwochnachmittag, am Samstagmorgen oder am späteren Nachmittag) statt. Die HSK-Lehrkräfte werden in diesem Fall nicht vom Rektorat sondern von Eltern- und Kulturvereinen oder von den Konsulaten angestellt und bezahlt. Der italienische, spanische, portugiesische und türkische Unterricht wird von den jeweiligen Konsulaten organisiert und subventioniert. Die Eltern- oder Kulturvereine der anderen Sprachgruppen müssen sich selber organisieren und die Kurskosten für den Unterricht in der Muttersprache übernehmen (Kantonales Erziehungsdepartement 2009a). Der Staat unterstützt diese Elterngruppen, indem er Räumlichkeiten und Materialien zur Verfügung stellt. Dafür möchte der Kanton mehr Einfluss auf die Gestaltung des muttersprachlichen Unterrichts nehmen. Zu diesem Zweck hat der Regierungsrat im Jahre 2004 den Zürcher Rahmenlehrplan für den HSK-Unterricht genehmigt, der die Lehrpläne der HSK-Kurse vereinheitlicht. Seit dem Jahr 2005 ist dieser Lehrplan für die HSK-Kurse verbindlich (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2007).

Neben der Herkunftssprache wird in Basel-Stadt auch der Unterricht in der Zweitsprache bzw. im Fach Deutsch intensiv gefördert. Denn es besteht kein Zweifel daran, dass Deutschkenntnisse eine unabdingbare Voraussetzung für die Schulkarriere der Migrantenkinder sind. Der Deutschunterricht findet entweder in so genannten Integrationsklassen oder in der Regelklasse statt. Kinder, deren Eltern neu nach Basel gezogen sind und die kein Deutsch sprechen, werden in der Regel einer Integrationsklasse zugewiesen. Eine Ausnahme bildet die OS-Dreirosen, die auf Integrationsklassen verzichtet; im Dreirosen Schulhaus werden alle Kinder sofort den Regelklassen zugeweiht, wobei es die enge Zusammenarbeit mit den HSK-Lehrkräften ermöglicht, sprachspezifische Stützmassnahmen in den Regelunterricht einzubauen (siehe oben).

Darüber hinaus gibt es in Basel-Stadt diverse, stufenspezifische Förderangebote und Stützmassnahmen für Deutsch als Zweitsprache, die bei Bedarf angefordert werden können. In Basel-Stadt existieren zudem seit 2006 für die verschiedenen Schulstufen Deutsch-„Sprachenprofile“, die den Lehrpersonen die Gestaltung eines sprachfördernden Unterrichts erleichtern sollen. Die Autoren der Profile gehen davon aus, dass jede Unterrichtsstunde zur

Sprachförderung beitragen kann und soll, und sie möchten die Lehrpersonen dazu anregen, sich mit der Frage auseinander zu setzen, welche sprachlichen Fähigkeiten für den Schulerfolg von besonderer Relevanz sind. Diese Sprachprofile werden – laut einer externen Evaluation – von den meisten Lehrerinnen und Lehrern geschätzt. Der grösste Vorteil der Profile wird darin gesehen, dass sie zu einer höheren Sensibilität für eine stufen- und fächerübergreifende Sprachförderung geführt haben (Vetter 2008: 3-4).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es im Kanton Basel-Stadt eine grosse Anzahl von Massnahmen zur Sprachförderung an den Schulen gibt. Es ist den Verantwortlichen allerdings klar, dass diese Veränderungen im Schulalltag nicht ausreichen, um die Chancengleichheit herzustellen. Vielmehr muss der Ausbau des schulexternen Betreuungsangebotes intensiviert werden, da die Schülerinnen und Schüler einen grossen Teil des Tages ausserhalb der Schule verbringen.

5.2.2.2 Ausbau der Tagesstrukturen

Der Begriff Tagesstrukturen umfasst eine grosse Anzahl verschiedener Angebote wie beispielsweise Mittagstische, Nachmittagsbetreuung und Tagesferien, die in den Schulen oder in deren unmittelbarer Nachbarschaft organisiert werden. Sie decken die Zeit ab, in der kein regulärer Unterricht stattfindet. Der Ausbau der Tagesstrukturen verfolgt das Ziel, den Eltern die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erleichtern, da auf diese Weise die „unbetreute“ Zeit der Kinder auf ein Minimum reduziert wird. In einer Untersuchung von Lanfranchi wird darauf hingewiesen, dass die Existenz von Tagesstrukturen insbesondere für fremdsprachige und sozial benachteiligte Kinder von grosser Bedeutung ist, weil diese Kinder sonst oft ihre Freizeit „unbetreut“ verbringen müssen, da in der Regel beide Eltern einer Erwerbsarbeit nachgehen (Lanfranchi und Schrottmann 2004).

In Basel-Stadt existierten im Schuljahr 2007/8 vier Tagesschulen, d.h. eine Schule in jedem Schulkreis bot eine Ganztagesstruktur an. Daneben gab es in Kleinhüningen und Niederholz Primartageseschulklassen und eine Reihe von privaten Mittagstischen. Aufgrund der positiven Reaktionen der Schülerinnen und Schüler, Eltern und Betreuungspersonen auf das Tagesschulangebot beschloss der Kanton im Jahre 2008, dieses Angebot weiter auszubauen (Baier et al. 2009). Im Schuljahr 2008/9 gab es daher bereits 16 Tagesschulen und 24 Mittagstische für die Kindergartenkinder und die Primar- und OS-Schüler. Im Schuljahr 2009/10 wurde das Angebot weiter ausgebaut und zurzeit gibt es sieben Tagesschulstandorte für Kindergärten und Primarschulen sowie sechs OS-Tagesschulen. Der Regierungsrat hat für das Schuljahr 2010/11 die Schaffung weiterer 180 Tagesschulplätze bewilligt (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2009b: 2).

Im Schuljahr 2008/9 haben rund 2400 Kinder die externen Tagesbetreuungsangebote genutzt. Dies entspricht einem Versorgungsgrad von ca. 17%. Im Vergleich zu anderen Städten ist dieser Versorgungsgrad allerdings nicht sehr hoch: So stehen in der Stadt Zürich beispielsweise beinahe doppelt so viele Plätze an Tagesschulen zur Verfügung (Pfeifer Brändli 2009). Die Nutzung der Angebote variiert in den verschiedenen Stadtteilen; so hat der Controlling-Bericht zum Schulkreis Basel-Nord ergeben, dass dort besonders viele Kinder die Tagesstrukturen nutzen (Moll et al. 2007). Allerdings erwähnt der Bericht ebenfalls, dass in diesen Stadtteilen die Nachfrage nach zusätzlichen Betreuungsplätzen generell grösser ist als in anderen.

Die Tagesferien, bei denen diverse Partnerorganisationen (Robi-Spielaktionen, Spielfeld etc.) zusammenarbeiten, bieten eine externe Betreuung der Kinder während der Schulferien an. Diese von der Christoph Merian Stiftung mitfinanzierte Einrichtung wird rege besucht; so wurde das Angebot in den Herbstferien 2008 von 239 Kindern genutzt. Der Evaluationsbericht zeigt, dass das Angebot vor allem bei Familien aus Grossbasel-West beliebt war (Winter 2008: 50). Der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund war hoch – die meisten Kinder hatten zumindest einen Elternteil, der entweder aus einem EU-Mitgliedstaat oder aus Nord- bzw. Südamerika stammte. Dagegen nutzten die Familien aus der Türkei und den Balkanstaaten das Angebot nicht.

Mit der Berechnung des weiteren Bedarfs an Tagesbetreuungsplätzen hat der Kanton Basel-Stadt das Beratungsbüro Infrac und weitere Partner betraut (Banfi et al. 2008). Dabei stellte sich heraus, dass 76% der Erziehungsberechtigten dieses Angebot nutzen würden. Da der in Umfragen erhobene Bedarf aber meistens nicht mit der tatsächlichen Nachfrage übereinstimmt, geht der Kanton davon aus, dass bloss 5400 Betreuungsplätze fehlen. Daher möchte er den weiteren Ausbau der Tagesbetreuung nicht überstürzen, sondern finanziell „verträglich“ gestalten. Insgesamt hat sich gezeigt, dass der Kanton zwar in die externe Tagesbetreuung investiert, dass aber die Nachfrage das Angebot derzeit übertrifft.

5.2.2.3 Ausbau der (interkulturellen) Elternarbeit

Da sowohl in der Praxis als auch in der Literatur ein Konsens darüber herrscht, dass die Eltern nach wie vor einen beträchtlichen Teil der Erziehungsarbeit leisten, wird auch von staatlicher Seite immer mehr in die Elternarbeit investiert. Die angebotenen Massnahmen sollen die Eltern dazu motivieren, einen angemessenen Beitrag zum Schulerfolg ihrer Kinder zu leisten. Bei dem Ausbau der Elternarbeit werden zwei verschiedene Ansätze verfolgt: Die Einführung von Sanktionen für Eltern und der Ausbau der Elternmitwirkung.

Mit der Einführung der „Elternvereinbarungen“ beschreitet der Kanton Basel-Stadt Neuland. Die neue Regelung sieht vor, dass die Schulleitungen dazu berechtigt sind, mit den Erziehungsberechtigten Vereinbarungen zur Erreichung gemeinsamer Bildungs- und Erziehungsziele zu treffen. Die Nicht-Einhaltung dieser Vereinbarungen kann mit einer Geldbusse von bis zu 1000 Franken geahndet werden. Mit den Elternverträgen möchte man die „härtestgesottenen Verweigerer“ sanktionieren. Das anvisierte Zielpublikum sind nämlich die Eltern, die ihre Kinder besser unterstützen könnten, wenn sie nur wollten. Die Geldstrafen kommen dann zur Anwendung, wenn die Eltern sich systematisch weigern, an Elternabenden teilzunehmen, wenn sie die Kinder unausgeschlafen oder ohne Essen in die Schule schicken oder wenn die Kinder ihre Hausaufgaben nicht an einem geeigneten Ort erledigen können. Die Geldstrafen werden allerdings erst „ultima ratio“ verfügt, also erst nachdem verschiedene Instanzen das Gespräch mit den Eltern gesucht haben (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2009c).

Da die Schülerpopulation des Kantons Basel-Stadt sich zu einem grossen Teil aus Migrantenkindern zusammensetzt, ist davon auszugehen, dass die Elternvereinbarungen diese Gruppe überproportional betreffen werden. Zwar betont Regierungsrat Eymann, dass dieses Instrument im Sinne der Chancengleichheit für alle Erziehungsberechtigten gedacht ist, aber er schliesst zugleich nicht aus, dass es bei ausländischen Eltern zur Anwendung kommt, wenn diese sich weigern, die zentrale Stellung der Bildung in der Schweiz anzuerkennen.⁴⁶ Die Elternvereinbarungen stellen einen Versuch dar, die Eltern, und insbesondere die Migranteneltern, die der Vernachlässigung ihrer Kinder, eines autoritären Erziehungsstils oder einer rigiden und autoritären Werthaltung bezichtigt werden, für das Versagen der Kinder zur Verantwortung zu ziehen (Efionayi-Mäder 2008).

Neben der Verschärfung der „Pflichten“ werden aber auch die Rechte der Eltern ausgebaut: Die Schulen müssen die Eltern über die Entwicklung ihrer Kinder informieren und sie bei Fragen des Lernens und zur Schullaufbahn beraten. Ausserdem werden auch die Kompetenzen der Elternräte laufend ausgebaut, wobei allerdings noch die Frage offen ist, wie die Migranteneltern dazu bewegt werden können, sich in den Elternräten zu engagieren. An der OS Dreirosen wurde zu diesem Zweck beschlossen, die Vertretung im Elternrat nicht mehr nach Klassen sondern nach Kulturgruppen zu organisieren. Ein weiterer Schritt war die Abschaffung der Wahl in den Elternrat, da dies ein Hindernis für viele Migranteneltern darstellte. Heute sind alle, die

⁴⁶ Interview mit C. Eymann im Bund vom 09.02.2009: „Bussen wird es nur in wenigen Fällen geben“.

sich für die Schule und die Schüler einsetzen möchten, im Elternrat willkommen (Delli und Dahinden 2005: 179).

Die Mitwirkung der Migranteneltern ist nicht nur eine Herausforderung bei der Zusammensetzung der Elternräte; sie ist generell ein Bereich, in dem viel Handlungsbedarf besteht. Laut den Experten, die sich schweizweit im Netzwerk Qualität in der Multikulturellen Schule (QUIMS) zusammengeschlossen haben, können die Migranteneltern nur dann besser erreicht werden, wenn „interkulturell“ gearbeitet wird. Die interkulturelle Elternarbeit kann ausgebaut werden, indem Schlüsselpersonen als Werbeträger für die Elternarbeit eingesetzt werden. Ein alternatives Vorgehen wurde im Schulmodell St. Johann/Volta gewählt. In diesem Modell sind die HSK-Lehrkräfte für den Aufbau der Elternkontakte zuständig. Laut der Studie von Delli und Dahinden hat der Einsatz der HSK-Lehrkräfte als Dolmetscher oder Moderatoren viele Vorzüge gegenüber alternativen Modellen der interkulturellen Elternarbeit, da diese mit dem Schulsystem vertraut sind und das „Innenleben ihrer Schule“ gut kennen (Delli und Dahinden 2005: 165 ff.).

5.2.2.4 „Interkulturelle“ Öffnung des Schulwesens

In diesem Kapitel werden die Massnahmen untersucht, die dazu dienen sollen, das Schulsystem und das Erziehungswesen generell „migrantenfreundlicher“ zu gestalten. Einer der Schwerpunkte besteht darin, den Eltern mit Migrationshintergrund einen gleichberechtigten Zugang zu Informationen zu verschaffen, damit sie ihre Kinder optimal unterstützen können. Ein weiterer Schwerpunkt betrifft die interkulturelle Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte, da diese bekanntermassen beträchtlichen Einfluss auf die Schulkarriere eines Kindes haben.

Das Erziehungsdepartement hat eine Reihe von Massnahmen zur „interkulturellen“ Öffnung erlassen. Unter anderem werden alle Informationsveranstaltungen für die Eltern der angehenden Kindergartenkinder auf Albanisch, Italienisch, Serbisch, Kroatisch, Spanisch und Türkisch abgehalten. Bei vielen anderen Informationsveranstaltungen über das Schulsystem stehen Dolmetscher zur Verfügung. Auf der Primar- und OS-Stufe kann an einigen Schulen beim Erziehungsdepartement (ED) eine Simultanübersetzung für die Elternabende angefordert werden (Delli und Dahinden 2005: 176). Das ED stellt auch eine Reihe von Informationen in den wichtigsten Herkunftssprachen zur Verfügung. Durch den Einsatz von Dolmetschern und die Publikation von Dokumenten in der Muttersprache stellt das ED sicher, dass alle Eltern, unabhängig von ihren Sprachkenntnissen, Zugang zu den wichtigsten Informationen erhalten.

Das ED verfügt überdies über einen zentralen Übersetzungsdienst im Ressort Sprachen, bei dem eine türkisch-sprechende Person fest angestellt ist. Für die

anderen Sprachen besitzt das ED eine Liste von interkulturellen Interpreten, die bei Bedarf kontaktiert werden können. Dolmetscher werden hinzugezogen, wenn die Lehrkräfte den Eindruck haben, dass ein Elterngespräch auf Deutsch unmöglich ist. In den integrierten Schulmodellen werden meistens die HSK-Lehrkräfte oder die Sprachlehrer und „Kulturbrückenexperten“ mit der Aufgabe des Dolmetschens betraut. Die Entscheidung, ob eine Übersetzung nötig ist, wird grundsätzlich der Lehrkraft oder dem Schulleiter überlassen. Anzumerken ist in diesem Kontext, dass die SVP im Dezember 2009 dieses Angebot kritisiert hat, da ihrer Meinung nach zu viel Geld für diese Dienstleistungen ausgegeben wird.

Nahmen früher die interkulturelle Pädagogik und das Fach *Deutsch als Fremdsprache* nur einen kleinen Teil der Aus- und Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer ein, so sind sie heute integraler Bestandteil der Ausbildung. Beispielsweise werden derzeit an der Fachhochschule Nordwestschweiz im Bereich interkulturelle Pädagogik verschiedene spezifische Module angeboten wie etwa zum „Umgang mit der religiösen Diversität im Schulalltag“ oder zur speziellen Lage verschiedener Einwanderergruppen.

Abschliessend ist die Einstellung einer neuen Mitarbeiterin im Erziehungsdepartement zu erwähnen (Stab Schulen), die explizit für den Bereich Integration in der Volksschule zuständig ist. Diese Expertin hat sich massgeblich an der Ausarbeitung des *Basler Sprachkonzepts* und der *Handreichung Religion im Schulalltag* beteiligt. Mit diesen und ähnlichen Massnahmen möchte das ED die Lehrkräfte für Fragen der Diversität sensibilisieren und konkrete Instrumente zum Umgang mit verschiedenen Kulturen und Religionen zur Verfügung stellen.

5.2.3 Stärken und Schwächen Profil

5.2.3.1 Stärken

Bei den Interviews zum Schulsystem zeigte sich deutlich, dass der Impuls zur Einführung eines integrierten Schulmodells von den entscheidenden Akteuren, also vom Lehrerkollegium und der Schulleitung ausgehen muss (Interview 19). Die Schulkultur ist somit ein ausschlaggebender Faktor für das Gelingen oder Scheitern eines Reformprojekts. Das Engagement der Lehrerinnen und Lehrer kann von Seite der Behörden unterstützt werden, die damit einen wertvollen Beitrag zum Gelingen eines Projekts leisten können.

Die Unterstützung der Reformprojekte durch das Rektorat und das Erziehungsdepartement Basel-Stadt wurde in den Interviews mehrfach positiv hervorgehoben. Ohne diese Unterstützung wäre weder das Schulmodell St. Johann/Volta noch der interreligiöse Unterricht im Brunnmatt Schulhaus zustande gekommen. Vor allem wurden die Offenheit des

Departements gegenüber neuen Ansätzen, die finanzielle Unterstützung und die Garantie des Arbeitsplatzes für die Lehrkräfte, die nicht am Schulmodell St. Johann mitwirken wollten, lobend erwähnt (Interview 19).

Die Tatsache, dass das Erziehungsdepartement in mehreren Sprachen über das Bildungssystem informiert und dass auch das Dokumentationsmaterial zum Schulsystem in mehrere Sprachen übersetzt wurde, ist ebenfalls positiv hervorgehoben worden. Von den Schulen wurde allerdings der Wunsch nach einem vereinfachten Zugang zur Anforderung von Dolmetschern geäussert, denn das heutige System gilt als relativ aufwendig (Interview 3). Insgesamt gesehen kann also nicht mehr von einer Diskriminierung beim Zugang zu Informationen über das Bildungssystem in Basel-Stadt gesprochen werden.

In den Interviews zeigte sich aber auch, dass der Zugang zu Informationen besonders von den Gruppen als positiv eingeschätzt wird, die bereits seit vielen Jahren in Basel etabliert sind (Interview 23, 21). Für die Migrantengruppen, die erst seit kurzem in Basel leben, stellt der Zugang zu Informationen dagegen nach wie vor ein Problem dar (Interview 34). Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass inzwischen Netzwerke unter den Migranten selbst entstanden sind, die ihren Landsleuten etwa mit Förderunterricht unter die Arme greifen möchten. Das wohl bekannteste Netzwerk, *Berber*, in dem Studierende mit Migrationshintergrund ausländischen Schülerinnen und Schülern in diversen Fächern Förderunterricht erteilen, wurde vor einigen Jahren sogar mit dem Basler Integrationspreis ausgezeichnet. Initiiert wurde das Projekt vor rund zehn Jahren von türkischen Studierenden, die in Basel die Schule absolviert hatten.

Die im Rahmen der Studie interviewten Migrantinnen und Migranten haben grösstenteils positive Erfahrungen mit dem Schweizer Schulsystem gemacht (Interviews 14, 21, 23, 28). Sie unterstrichen jedoch alle, dass der Schulerfolg in grossem Ausmass von den individuellen Lehrpersonen und ihren Einstellungen gegenüber Ausländerkindern abhängt. Auch betonten sie im Gespräch, dass sie bei wichtigen Entscheidungen (z.B. Zuteilung an weiterführende Schulen) für das Wohlergehen ihrer Kinder „kämpfen“ mussten. Die Bildungskarriere ihrer Kinder hing also zum grossen Teil von ihrem Engagement ab.

Mit der Konzipierung der Elternvereinbarungen haben die verantwortlichen Stellen im ED gezeigt, dass sie die Anliegen der Lehrer ernst nehmen. Denn diese hatten schon länger signalisiert, dass der Grund für das Schulversagen bei den Eltern und nicht bei den Schülern zu suchen ist. Die Elternvereinbarungen werden als geeignetes Instrument eingeschätzt, um die Mitwirkung der Eltern erzwingen zu können. Da dieses Instrument aber erst seit kurzem eingesetzt wird, können noch keine Aussagen zu seiner Effektivität gemacht werden. Im Bereich der Elternmitarbeit haben drei basel-

städtische Schulen (St. Johann, Dreirosen und Bläsi) innovative Projekte im Bereich der interkulturellen Elternarbeit initiiert. Diese Modelle, bei denen die HSK-Lehrkräfte und die Vermittlung von Informationen in der Muttersprache eine zentrale Rolle spielen, scheinen sich in der Praxis zu bewähren.

5.2.3.2 Schwächen

Dank der Einrichtung einer Stelle im *Stab Schulen*, die speziell zur Förderung der Integration im Schulalltag konzipiert wurde, steht dem Erziehungsdepartement in diesem Bereich inzwischen Ressourcen – wenn auch nur begrenzt – zur Verfügung. Von den Experten wird in den Interviews denn auch immer wieder die wertvolle und effiziente Grundlagenarbeit hervorgehoben, die in Basel auf konzeptueller Seite geleistet wurde. Dennoch unterstreichen sie, dass in den Schulen weiterhin Bedarf an Hilfestellungen im Umgang mit Diversität besteht, da heute die meisten Entscheidungen in diesem Bereich auf der Basis von Einzelfällen getroffen werden.

Einige der befragten Experten sind der Auffassung, dass sich das Basler System zwar vordergründig relativ „integrativ“ präsentiert, aber im Kern segregierend wirkt (Interviews 3, 19). Als informelle Segregationsmechanismen im basel-städtischen System wurden die EMOS-Klassen an der Orientierungsschule und die Wiedereinführung der leistungsgetrennten Zweige in der Weiterbildungsschule bezeichnet. Die Experten befürchten, dass die nächste „Runde“ der Schulreform mit der Einführung der leistungsgetrennten Sekundarschule die Segregation zu Lasten der Integration noch weiter verstärken wird. Klar abzusehen ist an diesem Punkt, dass die Debatte über den Zusammenhang zwischen Selektion und Integration in den kommenden Jahren für weiteren Diskussionsstoff sorgen wird.

Ein weiterer Punkt, der in einigen Interviews erwähnt wurde, ist der Bedarf an weiteren Tagesbetreuungsangeboten (Interview 19). Dass ein Ausbau dieser Tagesbetreuungsangebote notwendig ist, lässt sich auch den eingangs präsentierten Zahlen zu den Tagesstrukturen im Kanton Basel-Stadt entnehmen. Doch sind sich die Experten einig, dass der Ausbau des Angebots alleine nicht ausreicht. Es müssen vielmehr Wege gefunden werden, wie die sozial benachteiligten Familien besser erreicht werden können (Interview 3). Die Anstrengungen sollten sich daher darauf konzentrieren, Kinder und Jugendliche aus sozial benachteiligten Familien anzusprechen, da diese den grössten Nutzen aus den Betreuungsangeboten ziehen können.

Einige Interviewpartner haben auch bemängelt, dass der HSK-Unterricht – ausser in den integrierten Schulmodellen – nicht in den Schulalltag integriert ist. Ein Austausch zwischen den HSK-Lehrern und den Lehrkräften der Regelklassen findet aus diesem Grund nur sehr selten statt. Durch die zeitliche und räumliche Trennung des HSK-Unterrichts ist es zudem schwierig,

Einfluss auf die Unterrichtsinhalte in den HSK-Stunden zu nehmen. Zwar würde nach Auffassung der Experten die Einbindung der HSK-Stunden in den Schulalltag mehr Koordination und Absprache voraussetzen, doch wären die damit verbundenen positiven Effekte – beispielsweise bei der Elternarbeit – so gross, dass sich die Investition mit grosser Wahrscheinlichkeit lohnen würde.

Der Einsatz der Elternvereinbarungen wurde von den interviewten Fachleuten kontrovers diskutiert (Interviews 3, 19). Einige warfen die Grundsatzfrage auf, wie weit sich der Staat in die Erziehung der Kinder einmischen dürfe. Auch die Effektivität des neuen Instruments gab Anlass zu Diskussionen, denn einige bezweifelten, dass die Sanktionen tatsächlich zu einer Veränderung des Verhaltens beitragen. Dieser Zweifel scheint auch von daher berechtigt zu sein, wenn man davon ausgeht, dass das mangelnde Engagement der Eltern auf die Überforderung mit der Situation in der Schweiz und nicht auf Desinteresse am Kindeswohl zurückzuführen ist.

In den Interviews stellte sich klar heraus, dass ein grosses Problem der Migrantenbevölkerung der fehlende Zugang zu „informellen Informationen“ ist. Sie können zwar in den offiziellen Broschüren nachlesen, wie das System aufgebaut ist, aber sie wissen oft nicht, dass es beispielsweise auf der OS Angebote wie die EMOS-Klassen gibt, und dass es sich lohnt, sich für die Zuteilung der Kinder in den E-Zug der WBS einzusetzen (Interview 28, 21). Dies macht deutlich, dass für diese Personengruppe der Zugang zu „informellen“ Informationen in der Zukunft verbessert werden muss.

5.3 Übergang in das Erwerbsleben

Die Tatsache, dass im Jahre 2005 die Jugendarbeitslosigkeit in Basel zwischen 6 und 9% betrug, veranlasste den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt dazu, beim Wirtschafts- und Sozialdepartement eine Situationsanalyse zur Jugendarbeitslosigkeit in Auftrag zu geben. Im Anschluss an die Veröffentlichung des Berichts erklärte der Regierungsrat die Senkung der Jugendarbeitslosigkeit zur vordringlichsten Aufgabe und gründete zu diesem Zweck eine interdepartementale Arbeitsgruppe, die *Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit*. Diese Arbeitsgruppe erarbeitete ein umfassendes Konzept zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, das seit 2006 von verschiedenen kantonalen Stellen umgesetzt wird. In diesem Konzept stehen drei Schwerpunkte im Vordergrund: die (Vor-)schulphase, der Übergang von der Schule in die berufliche Ausbildung oder in die Berufstätigkeit und die gefährdet oder bereits gescheiterten berufliche Integration (Schürmann 2007). Dank dieses Programms ist die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen

mittlerweile um 30% reduziert worden (Dolder 2009) und die Anzahl der Lehrstellen gestiegen: Im Jahre 2008 wurden 2002 Lehrverträge abgeschlossen.⁴⁷ Mithilfe einiger statistischer Indikatoren wird im folgenden Abschnitt untersucht, inwiefern dieser Aufschwung auch den Jugendlichen mit Migrationshintergrund zugute kam.

5.3.1 Einige Kennzahlen zum Übertritt ins Erwerbsleben

Nach der obligatorischen Schulzeit qualifizierten sich 23.1% der WBS-Schüler im Jahre 2009 für den Besuch einer weiterführenden Schule (Übergangsklasse WBS-Gymnasium, Wirtschaftsmittelschule, Verkehrsschule, Fachmaturitätsschule). Die Schulstatistiken belegen, dass die weiterführenden Schulen insbesondere von Schweizerinnen und Schweizern bzw. deutschsprachigen Schülern besucht werden: Nur ein Fünftel der dreijährigen Diplomschülerinnen und –schüler bzw. die Hälfte der zweijährigen Diplomschülerinnen und –schüler sind ausländischer Herkunft. Ungefähr die Hälfte der Schülerinnen und Schüler (44.1%), die den E-Zug der WBS besucht haben, haben den Übergang an eine weiterführende Schule geschafft.

Rund 20% der Absolventen des E-Zugs der WBS sowie 16.3% der A-Zug Absolventen fand im Jahre 2009 nach dem Abschluss des 9. Schuljahrs eine Lehrstelle. Die Zahl der vermittelten Lehrstellen hatte im Vergleich zum Vorjahr leicht abgenommen. Der Lehrstellenmarkt im Kanton Basel-Stadt wird als „attraktiv und hart umkämpft“ bezeichnet, so ist es nicht verwunderlich, dass 62% der Lehrstellen von Jugendlichen aus anderen Kantonen und aus dem grenznahen Ausland besetzt waren.⁴⁸ Durch die Einrichtung der Attestlehren konnte jedoch auch eine steigende Anzahl von Lehrstellen an Basler Schülerinnen und Schülern, die den A-Zug der WBS besuchten hatten, vermittelt werden. Die meisten der WBS-Absolventinnen und Absolventen, die keine Lehrstelle finden, besuchen das 10. Schuljahr oder eine Vorlehre.

Das 10. Schuljahr oder eine Vorlehre können an der *Schule für Brückenangebote Basel (SBA)* oder an der *Kaufmännischen Vorbereitungsschule* absolviert werden. Das 10. Schuljahr besuchen ungefähr gleich viele Schweizerinnen und Schweizer wie Ausländerinnen und Ausländer, während sich in der Vorlehre die ausländischen Jugendlichen klar in der Mehrzahl befinden (ca. 60%). Bei der Analyse der statistischen Daten fällt bei der Variable „Muttersprache“ auf, dass die deutschsprachigen Schülerinnen und

Schüler nicht nur in der Vorlehre sondern auch im 10. Schuljahr in der Minderheit (ca. 40%) sind. Eine Vorlehre besuchen rund zweieinhalb mehr fremdsprachige als deutschsprachige Jugendliche.

Besonders stark vertreten sind im 10. Schuljahr die türkisch- bzw. kurdischsprechenden sowie die südslawisch- und albanischsprechenden Schülerinnen und Schüler. Die schweizweite Auswertung der TREE-Daten zur Transition der Jugendlichen in das Erwerbsleben zeigt, dass Basel-Stadt in dieser Hinsicht keine Ausnahme darstellt, denn die Schülerinnen und Schüler aus den Balkanländern, der Türkei und Portugal sind besonders oft in Übergangslösungen anzutreffen (Amos et al. 2003). Aus dem SNF-Forschungsprojekt von Niederberger geht hervor, dass besonders viele Frauen ausländischer Herkunft ein Brückenangebot besuchen (Niederberger 2003). Der grösste Teil der Schülerinnen und Schüler im 10. Schuljahr (77.3%) hat den A-Zug der WBS besucht.

Die *Schule für Brückenangebote Basel (SBA)* wird auch von Schülerinnen und Schülern aus dem Kanton Baselland besucht. Im Anschluss an das 10. Schuljahr fand im Jahre 2009 rund die Hälfte (51.6%) der Schülerinnen und Schüler eine Lehrstelle oder einen Praktikumsplatz. Die restlichen Schülerinnen und Schüler entschieden sich entweder für den Besuch einer weiterführenden Schule (16.6%) oder für ein zweites Brückenjahr (16.2%). Die Zahl der Jugendlichen, die direkt eine Lehrstelle antreten, hat 2009 im Vergleich zu den Vorjahren um 3% zugunsten weiterführender Schulen sowie des zweiten Brückenjahres abgenommen. Keine Anschlusslösung in Aussicht haben nach diesem Schuljahr rund 5% der Schülerinnen und Schüler.

Rund ein Viertel der Lehrverträge (24%) werden von ausländischen Jugendlichen unterzeichnet. Wie bei den Schweizerinnen und Schweizern sind auch bei den ausländischen Jugendlichen dabei die Männer in der Mehrheit. Bei der Auswertung des BFS in Bezug auf die angetretenen Lehrstellen zeigt sich, dass verhältnismässig wenig ausländische Jugendliche eine Lehrstelle im Bereich Land- und Forstwirtschaft wählen, während die Lehrstellen in den Bereichen Wirtschaft/Verwaltung oder persönliche Dienstleistungen bei den ausländischen Jugendlichen hoch im Kurs liegen.⁴⁹ Beim Kanton Basel-Stadt lag der Anteil an Lehrlingen mit ausländischem Pass im Jahre 2007 bei 18% (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2008). Im Jahre 2009 wurden 567 Lehrverträge aufgelöst, was einer Quote von ca. 10% entspricht. Die Lehrabbruchquote ist in den beiden Vergleichsgruppen

⁴⁷ Siehe Medienmitteilung: http://www.bbe-bs.ch/ueber_uns/medienmitteilungen/-medienkonferenz-15-08.08 (konsultiert am 19.02.2010).

⁴⁸ Siehe Medienmitteilung: http://www.bbe-bs.ch/ueber_uns/medienmitteilungen/medienkonferenz-15-08.08 (konsultiert am 19.02.2010).

⁴⁹ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/04/ind4.indicator.40702.-407.html?open=405#405> (konsultiert am 19.02.2010).

gleich gross, wobei auffällt, dass mehr ausländische Männer als Frauen das Lehrverhältnis auflösen. Aus anderen Untersuchungen ist bekannt, dass der Abbruch der Lehre nicht mit einem „Ausstieg“ gleichzusetzen ist, da die meisten Jugendlichen anschliessend eine andere Lehre absolvieren (Schmid und Stalder 2008).

Eine Gruppe von Jugendlichen, die in den amtlichen Statistiken zurzeit nicht erfasst wird, sind die „Schulabbrecher“. Eine von der *Gebert Rief Stiftung* finanzierte Studie hat versucht, die Anzahl der Schulabbrecher in der Schweiz zu erfassen und ein Profil der Schulabbrecher zu erstellen (Stamm 2010). Die Autoren kommen dabei zum Schluss, dass jährlich rund 5000 Schüler die obligatorische Schule ohne Abschluss verlassen. Schulabbruch ist ein Phänomen, das vor allem junge Männer (68%) betrifft, die zuvor aus der Schule ausgeschlossen wurden (z.B. Placierung in einem Time-Out Angebot). Generell gibt es zwei Typen von Schulabbrechern: zum einen die Schulversager und zum andern diejenigen, die die Schule freiwillig verlassen (Stamm 2010). Viele der frühzeitigen Schulabgänger gehen ein hohes Risiko ein, arbeitslos zu werden. Tatsächlich ist die Arbeitslosenrate bei ausländischen Jugendlichen ohne Schulabschluss um rund 75 Prozent höher als bei der einheimischen Referenzbevölkerung (Stamm 2010).

5.3.2 Vorstellung der Massnahmen zur Verbesserung der Transition

Um die Jugendarbeitslosigkeit zu senken und die Anzahl der Schulabbrüche zu minimieren, hat der Kanton Basel-Stadt in den letzten Jahren ein umfangreiches Massnahmenpaket erstellt. Eine der wichtigsten Massnahmen war sicherlich die Kampagne *Lehrstellen – Basels Zukunft*, die vom Amt für Berufsberatung und Berufsbildung in Zusammenarbeit mit dem Gewerbeverband lanciert wurde. Dank dieser Initiative konnten viele neue Lehrstellen – vor allem auch Attestlehrstellen – geschaffen werden.

Die Expansion auf dem Lehrstellenmarkt hat zweifelsohne dazu beigetragen, dass sich die Beschäftigungssituation bei den Jugendlichen verbessert hat. Die Schaffung neuer Lehrstellen war aber nur eine der Massnahmen zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit. Es wurden beispielsweise auch die Betreuungsangebote in- und ausserhalb der Schulen ausgebaut und Hilfsangebote eingerichtet, die bei einer gefährdeten oder bereits gescheiterten beruflichen Integration zur Verfügung stehen. Im Folgenden sollen neben diesen generellen Massnahmen zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit auch eine Reihe von spezifischen Angeboten für fremdsprachige Jugendliche vorgestellt werden.

5.3.2.1 Ausbau der Beratungs- und Betreuungsangebote

Die Einrichtung der Lehrkoordinationsstelle im Rektorat der WBS hat zur Verbesserung der Betreuung der Jugendlichen an den Schulen beigetragen. Sowohl die Klassenlehrer als auch die Schulsozialarbeiter können die Schülerinnen und Schüler an diese Einrichtung überweisen. Die WBS-Lehrstellenkoordination nimmt Kontakt zu den Lehrbetrieben auf und hilft den Arbeitgebern bei der Vorselektion der Bewerbungsunterlagen. Sie versucht insbesondere „die meist ausländischen und schwer vermittelbaren Schülerinnen und Schüler unterzubringen“ (Interview 3). Den Absolventen des A-Zugs bietet sie zudem Unterstützung bei der Erstellung des Bewerbungsdossiers. Insgesamt gesehen wird die Lehrstellenkoordination von allen Beteiligten als „Win-Win-Situation“ beschrieben.⁵⁰

Zur Betreuung und Beratung der Jugendlichen wurde im Schuljahr 2007/8 an der WBS in Form eines Pilotprojekts die Stelle für Schulsozialarbeit eingeführt. Das Projekt wurde anfangs vom Erziehungs- sowie vom Justizdepartement unterstützt. Ursprünglich waren 225 Stellenprozent für die sechs WBS-Schulhäuser vorgesehen. Da aber das Angebot rege genutzt wurde, entschieden die Verantwortlichen des Projekts, die Schulsozialarbeit auf Angestelltenbasis zu etablieren, so dass heute an jedem der WBS-Schulhäuser ein Schulsozialarbeiter bzw. eine Sozialarbeiterin fest angestellt ist. Zudem wurde auch an einigen Primarschulhäusern, z.B. im *St. Johann Schulhaus*, in den letzten Jahren ein Pilotprojekt für Schulsozialarbeit durchgeführt. Die Themen, die mit dem Schulsozialarbeiter besprochen werden, sind sehr unterschiedlich: Es geht dabei um Schulprobleme, Probleme in der Familie, Gewalt und Ähnliches (Drilling und Stäger 2000). Interessant ist auch, dass die Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter oft als Mediatoren bei Konflikten hinzugezogen werden. Insgesamt gesehen lässt sich sagen, dass durch die Einführung der Schulsozialarbeit an den Schulen Schulleitung und Lehrer bei disziplinarischen und anderen Problemen im Schulalltag eindeutig entlastet werden.

Im Rahmen des *GAP-Programms*, einer Umsetzungsmassnahme des Case-Managements im Bereich Berufsbildung, wurde die Zusammenarbeit zwischen Schule und Sozialarbeit institutionalisiert. Das *GAP-Programm* beruht auf der Erkenntnis, dass die Präsenz einer stabilen Bezugsperson einen wesentlichen Beitrag zum Erfolg des beruflichen Integrationsprozesses leisten kann. Neben der Kooperation mit den beteiligten Jugendlichen soll dadurch auch die Zusammenarbeit zwischen den diversen beteiligten Institu-

⁵⁰ Siehe Medienmitteilung: http://www.bbe-bs.ch/ueber_uns/medienmitteilungen/medienkonferenz-15-08.08 (konsultiert am 19.02.2010).

tionen effizienter werden (Arnold 2008). Um die Lücke zwischen Schule und Arbeitsmarkt zu schliessen, erfassen die Lehrkräfte am Ende der 8. Klasse sämtliche „gefährdeten“⁵¹ Jugendlichen. Über die definitive Aufnahme eines Jugendlichen in das *GAP-Programm* entscheiden dann die zuständigen Case-Manager. Eine weitere Zielgruppe des Programms sind die Jugendlichen, die von der Lehraufsicht, den Brückenangeboten oder der Arbeitslosenversicherung gemeldet werden. Die GAP-Case-Manager beobachten und betreuen die „gefährdeten“ Jugendlichen bis zu ihrem Einstieg in die Berufswelt. Bei der Planung der Massnahmen zum Übergang ins Erwerbsleben werden auch die Eltern der Jugendlichen einbezogen.

Auch die Stelle für Berufsberatung und Berufs- und Erwachsenenbildung bietet Jugendlichen eine Reihe von Unterstützungsangeboten, um ihnen den Übergang ins Erwerbsleben zu erleichtern. Unter anderem werden Jugendliche ohne Lehrvertrag ab dem Frühling in ein „Last Minute“ Programm aufgenommen, wo sie Unterstützung bei der Suche nach einer Lehrstelle erhalten. Seit zehn Jahren führt der Kanton Basel-Stadt ein *Mentoring* für Jugendliche durch, für das sich Schulabgänger, die keinen Erfolg bei der Stellensuche haben, einschreiben können. Die Mentorinnen und Mentoren jeder Altersstufe werden vom Verein *Benevol* rekrutiert. Gemeinsam ist ihnen, dass sie den Jugendlichen bei der Suche nach einer Lehrstelle ihr Beziehungsnetz sowie ihre Berufs- und Lebenserfahrung zur Verfügung stellen. Ursprünglich richtete sich das *Mentoring* ausschliesslich an Jugendliche mit Migrationshintergrund. Obschon heute alle Jugendlichen daran teilnehmen können, gehören viele *Mentees* der zweiten und dritten Ausländergeneration an (Interview 12).

Eine wichtige Betreuungs- und Beratungsfunktion bei der Lehrstellensuche haben auch einige nichtstaatliche Akteure. Das Konzept zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit erwähnt explizit, dass die Akteure der *Jugendarbeit* einen Beitrag zur „Auseinandersetzung der Jugendlichen mit sich selbst“ leisten können. Konkret sieht das Konzept vor, die Jugendtreffpunkte systematisch über Angebote für beschäftigungslose Jugendliche zu informieren. Ergänzend zum Angebot in den *stationären Jugendzentren* bietet die mobile oder offene Jugendarbeit Basel-Stadt Beratungen und Informationen zu diversen Fragen an. Da diese Angebote oft von männlichen Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Anspruch genommen werden, leisten die Akteure der mobilen Jugendarbeit einen wichtigen Beitrag bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit.

⁵¹ Unter gefährdeten Jugendlichen verstehen die Verantwortlichen diejenigen, die Gefahr laufen, keinen Abschluss auf der Sekundarstufe II zu absolvieren. Es wird vermutet, dass jene Jugendliche einige Jahre später in der Sozialhilfe auftauchen.

5.3.2.2 Gefährdete oder bereits gescheiterte berufliche Integration

Für diejenigen Jugendlichen, die im ersten Anlauf auf dem „regulären“ Arbeitsmarkt keine Stelle finden, existiert ein relativ breit gefächertes Auffangangebot. Eines dieser Angebote sind Jobs bei Sozialfirmen, wie z.B. bei *Job Factory*. Bei *Job Factory* können Jugendliche ein Praktikum absolvieren und gleichzeitig Qualifikationen in den Kernfächern Deutsch, Mathematik, Allgemeinbildung und „soziale Kompetenzen“ erwerben. Sozialfirmen finanzieren sich einerseits über die öffentliche Hand, sind aber andererseits auch unternehmerisch tätig, d.h. sie bieten Dienstleistungen zu marktwirtschaftlichen Bedingungen an. In einer Sozialfirma erhalten die Angestellten einen Teillohn, d.h. sie werden für einen Teil der geleisteten Arbeit bezahlt. Für den restlichen Unterhalt kommt die öffentliche Hand auf. Nach einem Praktikum bei *Job Factory* schaffen viele Jugendliche den Sprung in die Arbeitswelt, d.h. sie können eine Ausbildungsstelle im regulären Arbeitsmarkt antreten.

Die *Stiftung Lotse*, die sich über Zuschüsse der öffentlichen Hand und über Sponsorenbeiträge finanziert, bietet fremdsprachigen Jugendlichen so genannte Motivationssemester an. In diesem Zeitraum absolvieren die Jugendlichen an drei Tagen ein Praktikum und besuchen daneben Kurse in den Kernfächern Deutsch, Mathematik und Allgemeinbildung. Ein weiterer Schwerpunkt dieses Programms ist die Förderung der sozialen Kompetenzen (Auftreten, Pünktlichkeit). Während des Praktikums bei *Lotse* erhalten die Jugendlichen von der Arbeitslosenversicherung ein Tagegeld.

Daneben gibt es in der Region Basel zahlreiche weitere Beschäftigungsprogramme (z.B. *Overall*), die es sich zum Ziel gesetzt haben, erwerbslose Jugendliche dabei zu unterstützen, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Evaluation der Fachhochschule Nordwestschweiz stellt den „Motivationssemestern“ ein relativ gutes Zeugnis aus. Sie bestätigt, dass die meisten Jugendlichen im Anschluss an das Beschäftigungsprogramm eine Lehr- oder eine Arbeitsstelle finden (Müller 2007: 50 ff.). In Bezug auf die Teilnehmer an den diversen Motivationssemestern (*Job Factory*, *Overall*) liegen keine Angaben zur Nationalität vor, aber die Experten meinten, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund einen Grossteil der Teilnehmenden ausmachen (Interview 2). An den Programmen der *Stiftung Lotse* nehmen ausschliesslich fremdsprachige Jugendliche teil, wobei viele aus dem ehemaligen Jugoslawien stammen.⁵²

Bei Jugendlichen, die an keinem dieser Angebote teilnehmen, setzt die Sozialhilfe seit einiger Zeit auf die konsequente Umsetzung des

⁵² <http://www.lotse.ch/cms/website.php?id=/de/index/facts/facts1.htm> (konsultiert am 22.02.2010).

Gegenleistungsprinzips. Im Rahmen des Gegenleistungsprinzips werden Jugendliche im Alter von 18 bis 25 Jahren, die keine Betreuungspflichten wahrnehmen, zwangsweise zur Arbeit verpflichtet, wenn sie zuvor zumutbare Angebote abgewiesen haben. Halten die Jugendlichen sich nicht an die Rahmenbedingungen oder verweigern sie ihre Teilnahme am Arbeitseinsatz, wird ihnen die Sozialhilfe gestrichen.

Die Evaluation des Gegenleistungsmodells durch Götz zeigte, dass der ursprüngliche Gedanke eines „Sanktionsmodells“ nicht erfolgreich durchgeführt werden konnte, weshalb in der Anfangsphase der Umsetzung diverse Anpassungen vorgenommen werden mussten (Götz 2009). Unter anderem wurde das Stufenmodell eingeführt, das davon ausgeht, dass langzeitarbeitslose junge Erwachsene nicht von einem Tag auf den anderen in das Erwerbsleben integriert werden können. Sie müssen vielmehr stufenweise an die Arbeitswelt herangeführt werden. Aus diesem Grund wurde eine weitere Phase, der „betreute Arbeitseinsatz“, in das Konzept eingebaut. In dieser Phase werden sowohl das Arbeitspensum als auch die Anforderungen laufend erhöht. Erst in der letzten Phase übernehmen die Sozialhilfebezügler unbegleitete Aufgaben in der kantonalen Verwaltung (z.B. bei der Abfallsorgung oder der Stadtreinigung).

Die Evaluation ergab, dass viel weniger Personen dem Gegenleistungsmodell zugewiesen wurden als ursprünglich geplant. Von den 111 potenziellen Sozialhilfebezügern konnten nur 43 in das Programm aufgenommen werden. Von diesen 43 Absolventinnen und Absolventen konnten 8 „erfolgreich“ in den normalen Arbeitsmarkt integriert werden, 8 weitere Personen konnten von der Sozialhilfe abgelöst werden. Die restlichen Personen schieden frühzeitig aus dem Programm wegen Krankheit, Suchtproblemen etc. (Götz 2009: 57 ff.) aus. In diesem Modell waren vor allem Männer schweizerischer Herkunft anzutreffen. Die Autorin folgerte aufgrund der ausländisch klingenden Namen, dass die Mehrzahl der Jugendlichen einen Migrationshintergrund aufwies (Götz 2009: 55 ff.).

5.3.2.3 Explizite Massnahmen für Jugendliche mit Migrationshintergrund

Da Jugendliche mit Migrationshintergrund grössere Schwierigkeiten beim Übergang in die Berufswelt haben, wurden in den letzten Jahren Massnahmen explizit für diese Gruppe entwickelt. Erwähnenswert in diesem Zusammenhang sind insbesondere der Ausbau der Massnahmen im Bereich Kommunikation und Information sowie die Förderung der interkulturellen Elternarbeit. Die Lancierung einer Informationskampagne zur Lehrstellenschaffung für Jugendliche mit Migrationshintergrund wurde bereits im Leitbild angekündigt (Ehret 1999).

Im Jahre 2008/9 fand eine Neuauflage der Kampagne *Lehrstellen-Basels Zukunft* statt, bei der die Integration der Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Mittelpunkt stand. Die vom Amt für Berufsbildung und Berufsberatung und dem Gewerbeverband Basel-Stadt durchgeführte Kampagne machte auf die Probleme und die Diskriminierung aufmerksam, der Jugendliche mit Migrationshintergrund auf dem Lehrstellen- und Arbeitsmarkt ausgesetzt sind (Fibbi et al. 2003). Nach Aussagen der beteiligten Akteure lief die Zusammenarbeit untereinander sehr gut (Interviews 1, 8, 12). Finanziell beteiligt haben sich an der Kampagne das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, der kantonale Fonds zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit (Krisenfonds) beim Amt für Wirtschaft und Arbeit sowie die Christoph Merian Stiftung.

Die Informationskampagne machte darauf aufmerksam, dass die Arbeitgeber im Kanton Basel-Stadt es sich aufgrund der demografischen Entwicklung nicht leisten können, das Potenzial der Jugendlichen mit Migrationshintergrund unausgenutzt zu lassen. Da immer weniger junge Schweizerinnen und Schweizer für bestimmte Lehrstellen zu gewinnen sind, müssen bei der Rekrutierung vermehrt die Jugendlichen mit Migrationshintergrund angesprochen werden. Ein konkretes Produkt der Zusammenarbeit der diversen Partner war die Veröffentlichung einer BAZ-Beilage, die sich ausschliesslich mit dem Thema Berufsbildung und Integration befasste. Des Weiteren wurde das Thema Integration schwerpunktmässig auf der letzten Basler Berufsmesse behandelt. Eine konkrete Initiative zugunsten der Migrantenbevölkerung war die Organisation muttersprachlicher Führungen, die mit Hilfe der Moderatorinnen und Moderatoren des *Elterntreffs Berufswahl* durchgeführt wurden.

Das von Experten viel beachtete Pilotprojekt *Elterntreff Berufswahl* hat sich zum Ziel gesetzt, die Migranteneltern in die Laufbahnentscheidungen ihrer Kinder einzubeziehen. Im Rahmen des *Elterntreffs Berufswahl* werden Moderatorinnen und Moderatoren aus acht Sprach- und Kulturgemeinschaften geschult, die in verschiedenen Elternzirkeln ihre Landsleute auf die unterstützende Rolle im Berufswahlprozess vorbereiten. Die Treffen finden in ungezwungenem Rahmen in der Muttersprache der Teilnehmenden statt. Das Projekt zieht sich über einen Zeitraum von drei Jahren hin, und zwar während der Zeitspanne, in der die Jugendlichen die 7. bis 9. Klasse besuchen. Die Kontaktadressen der Migranteneltern werden vom ED zur Verfügung gestellt. Beim ersten Treffen wird ein Film zum Umgang mit „pubertierenden Jugendlichen, die eine Schnupperlehrstelle suchen“ gezeigt. Anschliessend diskutieren die Eltern über ihre Vorstellungen, Wünsche und Zweifel bezüglich Erziehungsfragen bzw. der Berufswahl ihrer Kinder. Zum Abschluss werden den Eltern erste Informationen zum Berufsbildungssystem in der Schweiz vermittelt. In den zwei darauf folgenden Veranstaltungen

erhalten die Eltern dann weitergehende Informationen zum Berufsbildungssystem und zu ihrer Unterstützungsrolle. Diese Veranstaltungen schliessen mit einem „gemütlichen Teil“, bei dem die Vernetzung zwischen den Migranteltern im Vordergrund steht.

5.3.3 Stärken-Schwächen Profil

5.3.3.1 Stärken

Die meisten interviewten Akteure im Kanton Basel-Stadt – sowohl im Politikfeld Bildung als auch im Politikfeld Arbeit – sind sich bewusst, dass beim Übergang ins Erwerbsleben Chancenungleichheit besteht. Dieses Problembewusstsein hat zur Folge, dass die meisten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure sich in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich für die Besserstellung der jugendlichen MigrantInnenbevölkerung einsetzen. Beispiele dafür sind die Bemühungen des Kantons und des Gewerbevereins zur Schaffung neuer Lehrstellen, das soziale Engagement einiger Unternehmer bzw. der Stiftungen und der grosse Einsatz der Jugendarbeiterinnen und Jugendarbeiter. Dieses Engagement wird von allen Interviewpartnern positiv hervorgehoben (Interviews 3, 4, 12).

In diesem Zusammenhang wurde besonders das Engagement der „etablierten“ MigrantInnen und Migranten in Basel erwähnt, die den sozialen Aufstieg „geschafft“ haben. So wurden beispielsweise Vorstandsmitglieder und Besucherinnen der *Café Secondas* dazu angehalten, sich als MentorInnen im *Mentoring Projekt* zu betätigen. Auch die Baslerinnen und Basler sind vermehrt bereit, einen Beitrag zur beruflichen Integration der Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu leisten. So kann das *Mentoring Projekt* auf einen immer grösser werdenden Pool von MentorInnen und Mentoren zurückgreifen. Eine Stärke des *Mentoring Projekts* besteht darin, dass durch das nähere Kennenlernen der „Anderen“ Vorurteile und Stereotypen abgebaut werden können. Diese „Begegnungsprojekte“ stellen zweifelsohne einen wichtigen Integrationsbeitrag dar (Interview 12).

Eine weitere Stärke im Kanton Basel-Stadt ist das grosse Angebot an Beratungsstellen, die sich mit dem Thema „Übergang ins Erwerbsleben“ befassen. Das Beratungsangebot richtet sich an die Jugendlichen und ihre Eltern, aber auch an die Lehrer in den Schulen. Der vermehrte Einbezug der Eltern in die Laufbahnentscheidungen der Jugendlichen ist wichtig, denn es besteht kein Zweifel daran, dass sie eine Schlüsselrolle beim Übergang der Kinder ins Erwerbsleben einnehmen. Dass die Elternarbeit auch in diesem Themenbereich zunehmend interkulturell ausgerichtet wird, verdient positive Erwähnung, denn viele MigrantInneneltern sind nicht ausreichend über das schweizerische Berufsbildungssystem informiert.

Die Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit hat sich darüber Gedanken gemacht, welche Massnahmen im Falle einer gefährdeten oder bereits gescheiterten beruflichen Integration zum Tragen kommen sollten. Bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit sind zweifelsohne innovative Lösungen gesucht. Mit dem *GAP-Programm*, dem Ausbau des Angebots an Teillohnstellen und der konsequenten Umsetzung des Gegenleistungsprinzips legte die Arbeitsgruppe Lösungsvorschläge vor, die das Problem von verschiedenen Seiten angehen. Dieser umfassende Ansatz scheint erfolversprechend zu sein, aber es ist noch zu früh, um dies abschliessend beurteilen zu können.

5.3.3.2 Schwächen

Da bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit viele Akteure zusammenarbeiten müssen, stellt die Koordination oft ein grosses Problem dar. So zeigte sich beispielsweise bei der Umsetzung des *GAP-Programms*, dass die Zusammenarbeit zwischen der Sozialhilfe und den Schulen nicht immer einfach ist. Hierbei stellte sich die grundsätzliche Frage, welche Institution für die Betreuung der Jugendlichen zuständig sein sollte. Einerseits sind die Lehrerinnen und Lehrer natürlich besser über die Situation der Jugendlichen informiert als die Sozialhilfe, andererseits kann die Sozialhilfe eine längere Zeitspanne im Leben der Jugendlichen abdecken. Auch die Definition der Kriterien für das „Scanning“ der „gefährdeten Schülerinnen und Schüler“ erwies sich als problematisch. In den Interviews wurde deutlich, dass die frühzeitige Absprache zwischen den betroffenen Parteien die Umsetzung solcher Kooperationsprojekte wesentlich erleichtern kann. Auf die Frage, wie die Absprache zwischen den Institutionen bei der Einführung des *GAP-Projekts* verlief, erhielten wir widersprüchliche Informationen: Einige Interviewpartner waren mit dem Prozess zufrieden, während andere ihn als ineffektiv kritisierten (Interviews 3, 4).

Der Einsatz der Behörden, des Gewerbeverbandes sowie der Unternehmer für die Schaffung neuer Lehrstellen und die Förderung der Chancengleichheit jugendlicher MigrantInnen und Migranten wurde in den Interviews lobend erwähnt. Allerdings wurde dabei auch die grundsätzliche Frage aufgeworfen, ob Sensibilisierungsmassnahmen und demografische Fakten ausreichen, um einen Mentalitätswandel bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zu bewirken. Besonders im Gewerbe bestehen nach wie vor zahlreiche Vorurteile gegenüber der Anstellung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund (Interview 8). Eine weitere Grundsatzfrage betrifft den Sinn von Attestlehren angesichts der Tatsache, dass der Bedarf an unqualifizierten Arbeitskräften innerhalb der Wirtschaft künftig eher abnimmt. Die Handelskammer wies aus diesem Grund in einer Stellungnahme darauf hin,

dass ausreichende Anschlusslösungen für die Absolventen der Attestlehren geschaffen werden müssten.⁵³

Die Expertinnen und Experten stimmen darin überein, dass Arbeitgeber mit Migrationshintergrund vermehrt angehalten werden sollten, Lehrstellen für jugendliche Migrantinnen und Migranten zu schaffen. In diesem Zusammenhang ist eine Initiative der Stadt Zürich erwähnenswert. Der Ausländerbeirat der Stadt Zürich hat das Pilotprojekt *Migration=Chance* lanciert, in dem Jugendlichen mit Migrationshintergrund Lehrstellen bei einem von Migranten geführten Betrieb vermittelt werden.⁵⁴

Die Evaluation des Gegenleistungsmodells weist auf Probleme bei der Umsetzung von „Sanktionen“ hin. Vor allem ist es relativ schwierig, die Grösse der Zielgruppe einer solchen Massnahme im Voraus zu bestimmen. Bei der Umsetzung zeigte sich z.B., dass relativ viele Klientinnen und Klienten nicht in das Programm aufgenommen werden konnten, weil sie sich bei näherer Betrachtung als „arbeitsunfähig“ erwiesen (Interview 5). Die Einführung des Stufenkonzepts ist insofern interessant, weil sie zeigt, dass der Betreuungsaufwand intensiviert werden muss, bevor die Sanktionen greifen können. Im Grossen und Ganzen stellt sich also die Frage, ob sich Aufwand und Ertrag bei der Umsetzung des Gegenleistungsmodells die Waage halten (Götz 2009: 62).

Die Zielgruppenerreichbarkeit stellt auch bei den interkulturellen Elternarbeitsprojekten eine grosse Herausforderung dar. Sowohl der *Elterntreff Berufswahl* als auch die muttersprachlichen Führungen auf der Berufsmesse waren nicht besonders gut besucht. Obschon die Moderatorinnen und Moderatoren einen grossen Werbeaufwand betreiben, indem sie bei den Eltern persönlich und telefonisch nachhaken, sind die Teilnehmerzahlen sehr niedrig (Interviews 8, 12). Für die längerfristige Durchführung dieser Massnahme spricht jedoch die Tatsache, dass Angebote wie der Elterntreff erst nach einer gewissen Zeit bei den Eltern bekannt sind.

Die Tabellen 5 bis 7 im Anhang 2 fasst das Stärken-Schwächen Profil im Bildungsbereich zusammen.

⁵³ http://www.hkbb.ch/wDeutsch/Publicationen/Positionspapiere/PDF/Positionspapier_AttestausbildungNEU.pdf?navid=91 (konsultiert am 25.02.2010).

⁵⁴ http://www.nzz.ch/nachrichten/zuerich/ein_kosovarischer_name_darf_ruhig_mal_ein_vorteil_sein_1.2609708.html (konsultiert am 26.02.2010).

6 Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit

Zweifellos ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für die Eingliederung in die Gesellschaft von grosser Bedeutung, da sie mit einer ökonomischen Integration und damit auch einer sozialen Integration verbunden ist. Doch nicht jede Arbeitsstelle trägt zur Integration bei, da die ökonomische und soziale Integration auch von den Arbeitsbedingungen abhängt. Geht eine Person z.B. einer Arbeit nach, die es ihr nicht ermöglicht, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten (d.h. als *Working Poor*), bleibt sie weitgehend von der Gesellschaft ausgeschlossen. Aus diesem Grund werden in diesem Kapitel Indikatoren zur Teilnahme am Erwerbsleben, zu den Arbeitsbedingungen sowie zur Verbreitung der Arbeitslosigkeit in der Migrantenbevölkerung zusammengestellt. Im zweiten Teil werden verschiedene Massnahmen im Bereich Arbeit und Arbeitslosigkeit vorgestellt, die den Migrantinnen und Migranten die berufliche Integration erleichtern sollen. Das Integrationsleitbild schreibt der Erwerbsarbeit eine zentrale Rolle bei der Integration der Migrantenbevölkerung zu, wobei zwei konkrete Vorgehensweisen vorgeschlagen werden: eine Informationskampagne für den privatwirtschaftlichen Bereich und die Öffnung der staatlichen Institutionen durch die Schaffung von Arbeitsplätzen für Migrantinnen und Migranten in der öffentlichen Verwaltung (Ehret 1999: 18-20).

6.1 Teilnahme der Migrantenbevölkerung am Erwerbsleben

6.1.1 Einige Kennzahlen zur Erwerbstätigkeit

Laut dem Kennzahlenbericht „Integration“ des Statistischen Amtes Basel-Stadt ist das Verhältnis der Erwerbstätigenquote von ausländischer und Schweizer Bevölkerung im Kanton relativ ausgeglichen. So stieg die Erwerbstätigenquote der ausländischen Wohnbevölkerung im Jahre 2006 auf 70% an, während der Schweizer Wert 70.3% beträgt (Grillon und Thommen 2008: 30). Laut den SAKE-Daten nahm im Jahre 2008 die Erwerbstätigkeit der ausländischen Wohnbevölkerung schweizweit erneut zu und erreichte einen Wert von ca. 74.3%. Betrachtet man jedoch die standardisierte Erwerbsquote, bei der die Altersstruktur mitberechnet wird, ist die Erwerbsquote der Schweizerinnen und Schweizer höher (Rausa und Reist 2008: 38). Dieser Wert weist auf eine starke Beteiligung der ausländischen Wohnbevölkerung am Arbeitsmarkt des Kantons Basel-Stadt hin.

Neben der Erwerbstätigkeit der ständigen Wohnbevölkerung spielt in diesem Grenzkanton auch die von den ca. 30'000 Grenzgängerinnen und Grenzgängern aus Frankreich und Deutschland geleistete Arbeit eine wichtige

Rolle. Der Bericht „Arbeitsmarktbeobachtung“ belegt, dass der Anteil der Grenzgänger an der Erwerbsbevölkerung in Basel-Stadt im Jahre 2000 zugenommen hat. Seither blieb die Zahl auf einem relativ hohen Niveau konstant, wobei während der Rezession in den Jahren 2008/9 ein Rückgang der Zahlen zu beobachten war (Pfeifer Brändli und Grillon 2009: 29-32). Die Zahl der Grenzgänger ist schweizweit lediglich im Kanton Genf höher als im Kanton Basel-Stadt, wobei die Basler Grenzgänger vor allem in der chemischen Industrie, in unternehmensbezogenen Dienstleistungen und im Handel tätig sind. Auch im Gesundheits- und Sozialwesen sowie im Baugewerbe stellen sie einen bedeutenden Anteil der Beschäftigten (Pfeifer Brändli und Grillon 2009: 18).

Dem ersten Sektor (Landwirtschaft) kommt in Basel-Stadt nur eine marginale Bedeutung zu. Im Vergleich dazu spielt der zweite Sektor (Industrie inkl. Chemie- und Pharmaindustrie) in Basel traditionell eine wichtige Rolle, auch wenn in diesem Sektor infolge des Strukturwandels in den letzten Jahren viele Stellen abgebaut worden sind. Dennoch ist der industrielle Zweig in der Nordwestschweiz von grösserer Bedeutung als in den anderen schweizerischen Wirtschaftszentren (Arc Lémanique und Zürich).⁵⁵ In den letzten Jahren ist der dritte Sektor (Dienstleistungen) mit Abstand zum wichtigsten Wirtschaftssektor in der Nordwestschweiz geworden. So belegt z.B. die Beschäftigtenstatistik (BESTA) 2008, dass beinahe 70% aller Erwerbstätigen (378'000 von 551'000) in der Nordwestschweiz eine Stelle im Tertiärsektor innehaben.⁵⁶ Diese Expansion des Dienstleistungssektors ist darauf zurückzuführen, dass Stellen in der Forschung und Entwicklung – insbesondere in den *Life Sciences* – auf dem Arbeitsmarkt Basel immer gefragter sind.

Beim Statistischen Amt Basel-Stadt waren keine aktuellen Zahlen zu der Anzahl der Beschäftigten pro Wirtschaftssektor erhältlich, weshalb wir auf die mittlerweile veralteten Daten der Volkszählung 2000 zurückgreifen müssen. Die Angaben zur Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftssektor im Statistischen Jahrbuch Basel-Stadt (siehe Imhof 2008: 82) lassen den Schluss zu, dass die ausländischen Erwerbstätigen mit beinahe 40% einen grossen Anteil der Erwerbstätigen im zweiten Sektor stellen. Im dritten Sektor hingegen sind die ausländischen Erwerbstätigen mit einem Anteil von 27% untervertreten. Obschon anzunehmen ist, dass die Anzahl der im Tertiärsektor beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer in den letzten Jahren infolge der Personenfreizügigkeit zugenommen hat, ist auch erwiesen,

⁵⁵ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/data/02.html> (konsultiert am 25.02.2010).

⁵⁶ <http://www.statistik-bs.ch/themen/03/beschaefigte/besta> (konsultiert am 25.02.2010).

dass viele Ausländerinnen und Ausländer im Industriesektor arbeiten. Die SAKE Daten aus dem Jahr 2007 unterstreichen, dass ungefähr ein Drittel der Ausländerinnen und Ausländer im Industriesektor arbeitet, während diese Gruppe im Vergleich zur Schweizer Referenzbevölkerung im primären und im Dienstleistungssektor untervertreten ist (Rausa und Reist 2008: 38). Die nationale Umfrage belegt ebenfalls, dass grosse Unterschiede zwischen den diversen Nationalitätengruppen bestehen: So sind die Südeuropäer im Industriesektor weit häufiger vertreten als die Nord- und Westeuropäerinnen und -europäer (Rausa und Reist 2008: 38).

Tabelle 6: Verteilung der Erwerbstätigen in der Stadt Basel in den Wirtschaftssektor nach Heimat und Geschlecht (im Jahr 2000)

Geschlecht	Heimat	Wirtschaftssektor			Gesamt
		Sektor 1	Sektor 2	Sektor 3	
Männer	Ausländer	115	4797	8653	13565
	Schweizer	248	6236	20742	27226
	Gesamt	363	11033	29395	40791
Frauen	Ausländerinnen	19	1102	8115	9236
	Schweizerinnen	108	2502	22447	25057
	Gesamt	127	3604	30562	34293

Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt (Imhof 2008: 82).

Bei der Analyse der Daten zur öffentlichen Verwaltung wird deutlich, dass im Jahre 2006 die ausländische Staatsangestelltenquote bei 8,8% lag, während sich der schweizerische Wert bei 15,9% befand (Grillon und Thommen 2008: 32). Die beim Statistischen Amt Basel-Stadt angeforderte Auswertung zur Anzahl der beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer in der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt zeigt, dass der Anteil der ausländischen Beschäftigten am gesamten Staatspersonal in den letzten Jahren zugenommen hat. Die Anzahl der in der Verwaltung angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Deutschland, Italien, Spanien, Ex-Jugoslawien (Serbien, Montenegro und Kosovo) und der Türkei ist von 22,1% im Jahre 2004 auf 25,1% bis zum 31.12.2009 gestiegen.⁵⁷ Die Ausländerinnen und Ausländer – mit Ausnahme der Deutschen – sind in den Kaderfunktionen relativ schlecht vertreten (ca. 15%), während sie in den Stellen ohne Kaderfunktion angemessen repräsentiert sind (ca. 26%). Die

⁵⁷ Die Aufstellung des Statistischen Amtes Basel-Stadt zählt die Staatsangestellten nach Nationalität innerhalb der fünf grössten Nationalitätengruppen. Nicht berücksichtigt sind bei diesen Angaben die eingebürgerten Personen aus jenen Ländern, die für die basel-städtische Verwaltung arbeiten.

Türken sowie die Ex-Jugoslawen sind im Kader und in der Gruppe der Angestellten ohne Kaderfunktion deutlich untervertreten. Die Deutschen machen einen Grossteil der Angestellten mit Kaderfunktion aus, wohingegen die Italiener und Spanier in der Kategorie der Angestellten ohne Kaderfunktion stark vertreten sind.

Es liegen keine kantonalen Auswertungen zur beruflichen Stellung der Ausländerinnen und Ausländer vor. Aus diesem Grund wird an dieser Stelle auf die gesamtschweizerischen SAKE-Daten zurückgegriffen, die belegen, dass die Erwerbstätigen aus Nord- und Westeuropa oft als Führungskräfte oder in akademischen Berufen arbeiten. Arbeitskräfte aus der Türkei, dem ehemaligen Jugoslawien und Südeuropa sind dagegen vermehrt in handwerklichen Berufen anzutreffen. Die Erwerbstätigen aus dem Westbalkan und der Türkei sind sehr oft als Fabrikarbeiter oder Hilfsarbeitskräfte tätig (Rausa und Reist 2008: 40). Hier muss darauf verwiesen werden, dass sich die Staatsangehörigen aus Drittstaaten oft in Stellen befinden, die nicht ihren Qualifikationen entsprechen, weil ihre Diplome und Abschlüsse nicht anerkannt werden. Die SAKE-Daten belegen auch, dass Teilzeitarbeit ein Phänomen ist, das unter den Schweizerinnen die grösste Verbreitung findet. Die ausländische Wohnbevölkerung arbeitet entweder Vollzeit oder mit einem hohen Teilzeitpensum (50%-89%) (Bundesamt für Statistik 2010b: 9).

Der Kennzahlenbericht Integration des Statistischen Amtes stellt fest, dass der Einkommensunterschied zwischen in- und ausländischer Bevölkerung seit 1997 leicht zugenommen hat. Die Ausländerinnen und Ausländer haben ein um ca. 20% niedrigeres Äquivalenz-Einkommen (Grillon und Thommen 2008: 34). Das BFS betont, dass die Unterschiede im Lohnniveau wesentlich von der Branche und von der Anwesenheitsbewilligung der Ausländerinnen und Ausländer abhängen. So weisen beispielsweise die Personen mit C-Aufenthaltsbewilligungen und die Grenzgänger Löhne auf, die sich denen der Schweizer annähern, während die Personen mit Kurzaufenthalter- und Aufenthaltler-Bewilligungen signifikant weniger verdienen (Rausa und Reist 2008: 48). Die BFS-Zahlen zeigen auch, dass die Lohnentwicklungen in den verschiedenen Branchen sehr unterschiedlich sind.

Die Studie zur Armut in Basel-Stadt, die auf Daten der Steuerverwaltung des Kantons Basel-Stadt beruht, zeigt, dass die Höhe des Einkommens je nach Herkunft variiert. Die Einkommen der Personen aus den deutschsprachigen Nachbarländern und aus Nordamerika sowie Ozeanien sind höher als die Einkommen der Schweizer Referenzbevölkerung. Die Einkommen der anderen Nationalitätengruppen liegen dagegen unter den Werten der Referenzbevölkerung, wobei Personen aus den Balkanländern und der Türkei ein signifikant niedrigeres Durchschnittseinkommen aufweisen (Dubach et al. 2010). Viele Angehörige der letztgenannten Nationalitäten gehören zur

Gruppe der „Working Poor“, die ihren Lebensunterhalt trotz Erwerbseinkunft nicht decken können. Aus diesen Zahlen errechnet die Armutsstudie, dass die Armutsgefährdung bei den Personen aus der Türkei, dem Westbalkan, Lateinamerika und Afrika sehr viel höher ist als bei den übrigen Nationalitäten (Dubach et al. 2010).

Insgesamt gesehen zeigen die statistischen Indikatoren, dass die Migrantinnen und Migranten vergleichsweise genau so häufig arbeiten wie die schweizerische Wohnbevölkerung, woraus der Schluss gezogen werden kann, dass sie in den Arbeitsmarkt integriert sind. Doch muss hier auf grosse Unterschiede verwiesen werden. Auf der einen Seite befinden sich in der Schweiz Personen aus den „neuen“ Einwanderungsländern (USA, West-, Nordeuropa), die gut bezahlte Stellen mit hohen Anforderungen besetzen. Auf der anderen Seite befinden sich aber auch Migrantinnen und Migranten aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, die in schlecht bezahlten Stellen mit einem niedrigen Anforderungsprofil arbeiten. Die Südeuropäer, die seit vielen Jahren in der Schweiz wohnen, und die dort oft auch eine Ausbildung absolviert haben, positionieren sich zwischen diesen beiden Gruppen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die ausländische Wohnbevölkerung einen grossen Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung ausmacht. Sie trägt also in einem hohen Ausmass zur wirtschaftlichen Prosperität des Kantons Basel-Stadt bei. Gleichzeitig machen die Ausländerinnen und Ausländer ebenfalls einen grossen Teil der erwerbslosen Personen aus, wie die folgenden Zahlen illustrieren.

6.1.2 Erwerbslosigkeit

Laut der SAKE-Befragung 2009 beträgt der Anteil der Nichterwerbstätigen bei den Männern schweizweit 24.6% und bei den Frauen 38.2%. Die Nichterwerbsquote ist bei den Frauen höher als bei den Männern. Dieser Unterschied erklärt sich dadurch, dass Frauen aufgrund der Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen häufiger als die Männer auf die Ausübung einer Erwerbsarbeit verzichten. Der Anteil der Frauen, die auf eine Erwerbstätigkeit verzichten, ist bei den Schweizerinnen und Ausländerinnen mit 62% bzw. 61% ungefähr gleich hoch. Die Rentnerinnen und Rentner sowie die Auszubildenden (Schüler und Studierende) machen einen grossen Anteil der Nichterwerbsbevölkerung aus (Bundesamt für Statistik 2010b: 12-13). Die Nichterwerbsquote ist in der Gruppe der jungen (bis 19 Jahre) und der älteren Personen (ab 65 Jahren) am grössten, während sie in der Altersgruppe der 19-bis 65-jährigen abnimmt.

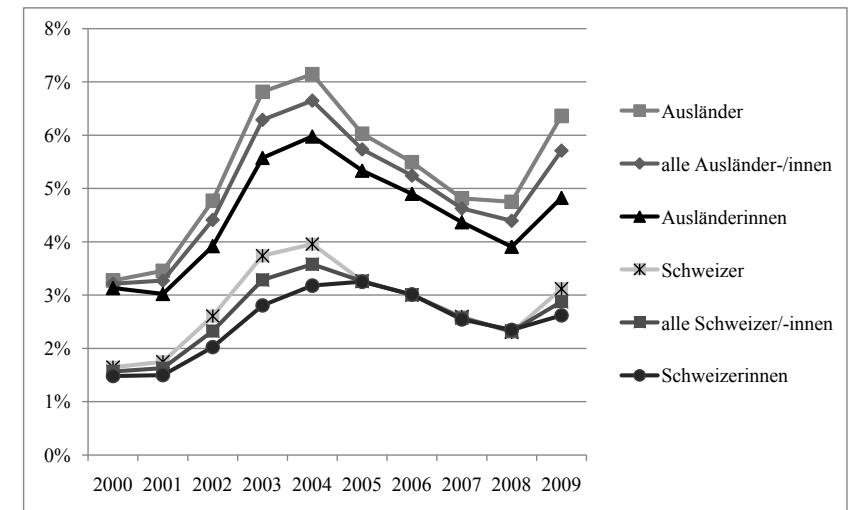
Die Arbeitslosen werden in der Nichterwerbsbevölkerung aufgeführt. Basel-Stadt ist nach den Westschweizer Kantonen und dem Tessin mit einer Arbeitslosenquote von ca. 4% relativ stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Im

Jahre 2009, als die Arbeitslosigkeit überall stark anstieg, war der Anstieg im Kanton Basel-Stadt nur moderat. In der Schweiz betrifft das Phänomen der Arbeitslosigkeit die ausländische Wohnbevölkerung stärker als die Referenzbevölkerung. Das BFS zeigt auf, dass 43% aller Arbeitslosen in der Schweiz keinen Schweizer Pass haben. Daher erstaunt es nicht, dass die Arbeitslosenquote der Ausländerinnen und Ausländer schweizweit im Jahre 2007 bei 7.1% lag, während sie bei den Schweizerinnen und Schweizern 2.7% betrug (Rausa und Reist 2008: 44).

Im Jahre 2009 betrug die Arbeitslosenquote bei den Schweizer Männern 2.8%, während sie bei den Frauen bei 3.5% lag. Die ausländischen Frauen waren mit 8.4% am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen, wobei die ausländischen Männer mit einer Quote von 6.3% nicht viel bessere Ergebnisse erzielten (Bundesamt für Statistik 2010: 11). Betrachtet man das Alter der Arbeitslosen, so fällt auf, dass jüngere Personen generell stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind als die Älteren. So ist die Arbeitslosenquote bei den Personen im Alter von 15-24 Jahren am höchsten. In den folgenden Altersgruppen nimmt sie bis zur Gruppe der 55-jährigen und Älteren ab (Bundesamt für Statistik 2010: 11).

Der Kennzahlenbericht Integration des Statistischen Amtes Basel-Stadt belegt, dass im Jahre 2006 die Arbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung mit 5,3 % deutlich über derjenigen der Schweizerinnen und Schweizer mit 3,0 % lag (Grillon und Thommen 2008: 28). Damit befindet sich dieser Wert unter dem durchschnittlichen Ausländerarbeitslosigkeitsquotienten in der Schweiz von 7.1%. Insgesamt waren in Basel die ausländischen Männer stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als die Frauen. Die unter 24-jährigen machten dabei zahlenmässig die grösste Gruppe aus. Die Ausländerinnen und Ausländer in Basel profitierten in den Jahren 2004 bis 2008 stark vom wirtschaftlichen Aufschwung, weshalb sich das Verhältnis zwischen den arbeitslosen In- und Ausländern deutlich verbessert hat (Grillon und Thommen 2008: 28). Der wirtschaftliche Abschwung, der 2009 einsetzte, führte allerdings dazu, dass die Zahl der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer erneut stark zunahm. Die Arbeitslosenquote der Ausländerinnen und Ausländer lag 2009 bei 5.6%, wobei die ausländischen Männer (6.4%) stärker betroffen waren als die Frauen (4.8%).

Abbildung 18: Entwicklung der Arbeitslosenquote nach Geschlecht und Heimat



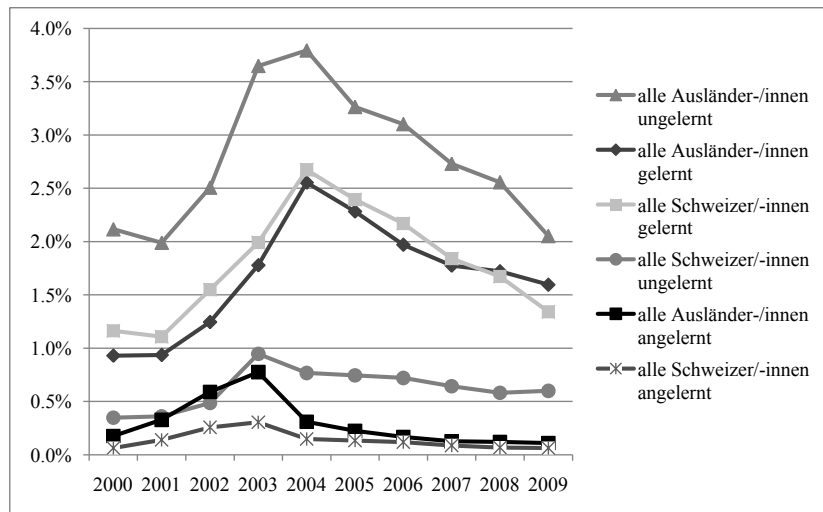
Quelle: Amt für Wirtschaft und Arbeit Basel-Stadt, auf Grundlage der SECO-Daten

Vergleicht man die Arbeitslosenquote in den verschiedenen Nationalitätengruppen, so zeigen sich grosse Unterschiede. Die Angehörigen der alten EU- und der EFTA-Länder sind in den letzten Jahren durchgehend etwa genauso häufig arbeitslos wie der Durchschnitt aller Schweizer Berufstätigen. In der Gruppe der alten EU/EFTA-Mitgliedstaaten hat die Anzahl der arbeitslosen Personen mit einer Jahresaufenthalterbewilligung seit 2008 zugenommen, während die Zahl bei den Niedergelassenen relativ konstant blieb. In der Gruppe der neuen EU-Mitgliedstaaten ist die Anzahl der Arbeitslosen seit Herbst 2008 stark gestiegen. Die Zahlen hinsichtlich der Arbeitslosenquote der EU/EFTA-Bürger sind allerdings mit Vorsicht zu betrachten, da der „Nenner der Quoten die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre nicht berücksichtigt, da die Arbeitslosenquote relativ zu den Erwerbspersonen im Zeitpunkt der Volkszählung 2000 definiert ist“ (Pfeifer Brändli und Grillon 2009: 35). Da die Anzahl der EU-Bürger in den letzten zehn Jahren stark gestiegen ist, müsste die effektive Quote der EU-Bürger daher auch bedeutend niedriger sein. Aus der Statistik ergibt sich allerdings klar, dass die Angehörigen der Drittstaaten am stärksten von der Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Insgesamt gesehen kann das Phänomen Arbeitslosigkeit nur unzureichend mit der Nationalität erklärt werden. Der Faktor „Nationalität“ muss daher auf jeden Fall durch den Faktor „Bildungsstand“ kontrolliert werden. Die Aus-

wertung des Statistischen Amtes der Arbeitslosen nach Bildungsstand zeigt Folgendes: Die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, ist bei den ungelerten Ausländerinnen und Ausländern am höchsten (Grillon und Thommen 2008: 28; Rausa und Reist 2008: 44). Allerdings muss hier angefügt werden, dass die aktuelle Wirtschaftskrise dazu geführt hat, dass auch viele Personen mit einer abgeschlossenen Ausbildung ihre Stelle verloren haben. So ist bei den Schweizerinnen und Schweizern sowie bei den Deutschen der Anteil der Personen mit einer abgeschlossenen Ausbildung unter den Arbeitslosen weit höher als in der Vergangenheit.

Abbildung 19: Entwicklung der Arbeitslosenquote nach Bildungsstand



Quelle: Amt für Wirtschaft und Arbeit Basel-Stadt, auf Grundlage der SECO-Daten

Die uns zur Verfügung gestellten Daten geben keinen Aufschluss über die Dauer der Arbeitslosigkeit. Aus der nationalen Auswertung der SAKE-Daten ist aber bekannt, dass nach einem Jahr mehr Ausländerinnen und Ausländer (48%) auf der Suche nach einer Stelle sind als Schweizerinnen und Schweizer (36%) (Rausa und Reist 2008). Die Erwerbslosen erscheinen nicht nur in den Arbeitsmarktsstatistiken sondern auch in der Invaliditäts- und der Sozialhilfestatistik. Eine IV-Rente beziehen diejenigen, die infolge von Krankheit, Unfall etc. voll oder teilweise erwerbsunfähig erklärt werden, wobei die IV-Quote des Kantons Basel-Stadt mit 8.9% schweizweit die höchste ist (Buri 2009: 21). Lange war die Anzahl der ausländischen IV-Bezieher im Kanton Basel-Stadt grösser als die Anzahl der schweizerischen IV-Rentenbezieherinnen und -bezieher. Im Jahre 2006 änderte sich diese

Situation jedoch grundlegend, und die Schweizerinnen und Schweizer (9.1%) wiesen eine höhere Quote auf (8.5%) (Grillon und Thommen 2008: 38). Auch in den darauf folgenden Jahren nahm die Zahl der ausländischen IV-Rentenbezieher im Kanton Basel-Stadt stetig ab.⁵⁸

Eine Aufschlüsselung der IV-Quote nach Nationalitätengruppen war beim Statistischen Amt nicht erhältlich, da das Bundesamt für Sozialversicherungen die Zahlen nur für den internen Gebrauch in der Verwaltung zur Verfügung stellt. Aus Analysen der nationalen IV-Statistiken wird jedoch ersichtlich, dass der Zuwachs der ausländischen IV-Bezüger zwischen 1990 und 2002 insbesondere auf die Zunahme der IV-Rentner aus dem ehemaligen Jugoslawien und aus Portugal zurückzuführen ist. Die Neuberentungszahlen für das Jahr 2006 belegen, dass besonders viele Staatsangehörige aus dem ehemaligen Jugoslawien, aus Portugal und aus der Türkei erstmals eine IV-Rente bezogen. Erklären lässt sich die Zunahme dadurch, dass in diesen Gruppen der Anteil an der Gesamtbevölkerung beträchtlich gestiegen ist, und dass es darunter noch vergleichsweise weniger Menschen im AHV-Alter gibt (Wyssmüller und Efionayi-Mäder 2007: 21-22). Aus der wissenschaftlichen Literatur wird ersichtlich, dass der Unterschied in der IV-Berentung nicht durch die Nationalität sondern durch die sozio-professionelle (z.B. ausgeübte berufliche Tätigkeit) Stellung und durch andere mit einer spezifischen Lebenssituation verbundenen Faktoren erklärt werden kann (Wyssmüller und Efionayi-Mäder 2007: 1).

Arbeitslosen ohne Anspruch auf eine IV-Rente bleibt oft nur noch der Gang auf das Sozialamt. Wird eine Person beim Sozialamt registriert, erscheint sie auch in der Sozialhilfestatistik. Die Sozialhilfequote lag im Jahre 2008 im Kanton Basel-Stadt bei 6.6%. Im Vergleich zu den anderen Schweizer Städten ist damit die Basler Sozialhilfequote die höchste.⁵⁹ Bei genauerer Betrachtung der Sozialhilfequote fällt auf, dass im Jahre 2008 die Ausländerinnen und Ausländer beinahe die Hälfte der Sozialhilfebezüger ausmachten. Die Sozialhilfequote unter den Ausländerinnen (9,8%) und Ausländern (9,9%) ist daher beinahe doppelt so hoch wie die Sozialhilfequote der Schweizerinnen (4,4%) und Schweizer (6,0%). Besonders auffällig ist die hohe Sozialhilfequote bei den jungen Ausländerinnen und Ausländern in der Altersgruppe der bis 17-Jährigen bzw. der bis 25-Jährigen; seit 2003 liegt die Sozialhilfequote in dieser Gruppe bei fast 20%.⁶⁰

⁵⁸ <http://www.statistik-bs.ch/themen/13/ahv/rente2> (konsultiert am 25.02.2010).

⁵⁹ http://www.sozialhilfe.bs.ch/stellungnahme_staedtevergleich_2008.pdf (konsultiert am 25.02.2010).

⁶⁰ <http://www.statistik-bs.ch/themen/13/sozialhilfe/bezugsquote> (konsultiert am 25.02.2010).

Eine Auswertung der Sozialhilfestatistik des Bundesamts für Statistik nach Nationalitätengruppen zeigt auf, dass 71% der Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher über eine Niederlassungsbewilligung C verfügen. Eine genauere Aufschlüsselung nach Ländergruppen zeigt, dass in Basel-Stadt der Anteil der Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher in der Gruppe der Nicht-EU/EFTA Europäer – also insbesondere bei den Personen aus der Türkei und dem West-Balkan – am höchsten ist: Diese Gruppe macht über 40% der Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher aus. An zweiter Stelle folgen Personen aus den Nachbarstaaten der Schweiz (16, 6%).⁶¹ Allerdings sollte der Nationalitätseffekt auch bei der Sozialhilfe nicht überbewertet werden: Die Auswertungen des Statistischen Amtes zur Sozialhilfequote nach „Bildungsstand“ belegen, dass das Risiko, Sozialhilfe zu beziehen, mit abnehmender „Bildung“ deutlich zunimmt.⁶²

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Ausländerinnen und Ausländer besonders oft von „unfreiwilliger“ Erwerbslosigkeit betroffen sind: Sie sind – gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung – sowohl unter den Arbeitslosen, als auch unter den IV- und Sozialhilfebezieherinnen übervertreten. Die Statistiken weisen darauf hin, dass diese Übervertretung unter den Erwerbslosen nicht in erster Linie auf die Nationalität sondern insbesondere auf den niedrigeren Bildungsstand und die schlechtere sozio-professionelle Stellung zurückzuführen ist. Im folgenden Kapitel werden im Anschluss an die Auswertung des Datenmaterials die Massnahmen erläutert, die zu einer besseren Integration der Ausländer in den beruflichen Bereich führen sollen.

6.2 Massnahmen zur Verbesserung der Ungleichstellung der Migrantinnenbevölkerung in der Arbeitswelt

In der wissenschaftlichen Literatur zum Themenbereich Arbeit und Integration wird die Ungleichstellung und Diskriminierung der Migrantinnenbevölkerung auf dem Arbeitsmarkt als sehr problematisch geschildert (Egger 2003: 23; Pigué 2009). Diese Ungleichstellung bezieht sich im wesentlichen auf drei Bereiche: „Ungleichstellung und Diskriminierung vor dem Eintritt auf den Arbeitsmarkt (Sprache, Bildung, Anerkennung von Diplomen etc.); Ungleichstellungen und Diskriminierungen auf dem Markt (Anstellung, Beförderung, Arbeitsbe-

dingungen) und Ungleichstellung im Grenzbereich zum Markt (z.B. Übergangslösungen)“ (Egger 2003: 23-24). Fibbi und Kaya (2003) zeigen auf, dass bei der Stellensuche die Nationalität einen Einfluss auf die Stellenvergabe hat: Bei gleichen Qualifikationen haben die Schweizerinnen und Schweizer eine bessere Chance, einen Arbeitsplatz zu finden als Stellensuchende aus der Türkei oder aus Ex-Jugoslawien.

Eine Möglichkeit, dieser Diskriminierung zu begegnen, ist der Erlass rechtlicher Normen. Ein Vergleich mit der Rechtslage im Ausland zeigt, dass der Anti-Diskriminierungsgrundsatz in der schweizerischen Rechtsordnung relativ schwach verankert ist. Die Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus betont, dass sowohl im Privatrecht als auch im Verwaltungsrecht das ausdrückliche Verbot rassistischer Diskriminierung fehlt. Diese mangelnde rechtliche Absicherung ist vor allem im Bereich des Arbeitsrechts problematisch (Naguib 2010: 5). Überdies ist unklar, inwiefern der Tatbestand der Leistungsverweigerung auf die Verweigerung von Stellen angewendet werden kann (Naguib 2010: 9). Doch ist die Aufhebung der rechtlichen Ungleichstellung eine Aufgabe des Bundes und nicht der Kantone, weshalb in diesem Kapitel auf die rechtlichen Aspekte nicht weiter eingegangen wird.

Eine wichtige Rolle im Integrationsprozess nehmen die Betriebe ein. In der Literatur steht ausser Zweifel, dass die Arbeitgeber einen wesentlichen Beitrag zur Integrationsförderung ihrer Mitarbeiter leisten können (Dahinden et al. 2004). Auch die Erarbeitung „migrantinnenfreundlicher“ Einstellungs-, Beförderungs- und Kündigungsbedingungen liegt in der Verantwortung der Betriebe. Auf diesen Beitrag der Arbeitgeber wird explizit in der Verordnung zum Gesetz über die Integration der Migrantinnenbevölkerung (§ 4 Abs. 2) verwiesen.⁶³ Da Migrantinnen und Migranten auch als Arbeitgeber fungieren, wird der Bereich Migration und Unternehmertum generell immer stärker gefördert.

6.2.1 Integrationsförderung am Arbeitsplatz

Im Basler Integrationsgesetz ist festgeschrieben, dass die Arbeitgeber „im Rahmen ihrer Möglichkeiten“ einen Beitrag zur Integrationsförderung der

⁶¹ Diese Auswertung der Sozialhilfestatistik wurde freundlicherweise vom BFS zur Verfügung gestellt.

⁶² www.statistik-bs.ch/themen/13/sozialhilferisiken07 (konsultiert am 26.02.2010).

⁶³ Artikel 4, Abs. 2 der Verordnung zum Gesetz über die Integration der Migrantinnenbevölkerung vom 18. Dezember 2007: „Die Arbeitgeberschaft unterstützt den Besuch von Sprach- und Integrationskursen, sofern es die betrieblichen Verhältnisse, insbesondere die personellen und finanziellen Ressourcen des Betriebs, ermöglichen. Dies kann mit Zurverfügungstellung von Arbeitszeit und/oder finanziellen Beiträgen für den Besuch von Sprach- und Integrationskursen und/oder durch die Unterstützung von gemeinnützigen Institutionen im Kanton Basel-Stadt, die in der Integrationsförderung tätig sind, erfolgen“.

Belegschaft leisten sollen. Dabei ist auffällig, dass im Gesetzestext eine „kann“-Formulierung gewählt wurde, um die Rolle der Arbeitgeber zu umschreiben: Sie *können* zwar einen Beitrag zur Integration der Belegschaft leisten, aber sie werden nicht dazu *gezwungen*. Die Arbeitgeberorganisationen haben auf dieser Formulierung und auch auf der Formulierung „im Rahmen ihrer Möglichkeiten“ bestanden, um sich vor zusätzlichen Verpflichtungen abzusichern.

Den Arbeitgebern stehen verschiedene Möglichkeiten offen, zur Integration ihrer ausländischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beizutragen. Beispielsweise können sie ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dazu motivieren, einen Deutsch- oder Integrationskurs zu belegen, indem sie ihnen gestatten, den Kurs während ihrer Arbeitszeit zu besuchen oder indem sie sich an den Kurskosten beteiligen. Eine andere Möglichkeit besteht darin, die ausländische Belegschaft über Fragen der Sozialversicherung, Steuern, Krankenkassen etc. zu informieren. Ausserdem können die Unternehmen sich für die Chancengleichheit ihrer ausländischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einsetzen und für ein gutes Betriebsklima sorgen, in dem die Multikulturalität der Belegschaft als Ressource und nicht als Problem betrachtet wird.

In den Interviews stellte sich heraus, dass die Bestimmungen der Verordnung sehr unterschiedlich umgesetzt werden (Interviews 10, 25, 26). Einige Firmen (z.B. Roche oder Novartis) beauftragten private Sprachschulen mit der Durchführung von Sprachkursen. In diesen Schulen können die Mitarbeiter während der Arbeitszeit auf Kosten der Firma Deutsch-, Englisch- oder andere Sprachkurse belegen. Das Kursangebot richtet sich sowohl an die einheimischen als auch an die ausländischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dabei ist bei den Schweizerinnen und Schweizern die Nachfrage nach Englischkursen besonders hoch, während bei den ausländischen Arbeitnehmern vor allem Deutschkurse gefragt sind. Diese Kurse finden meistens in Kleingruppen auf dem Firmengelände statt.

Laut den Interviewpartnern hängt die Bereitschaft, Sprachkurse anzubieten von der jeweiligen Branche ab (Interview 25). In einigen Branchen (z.B. Reinigung, Bau) haben sich die Sozialpartner zusammengeschlossen, um den ausländischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter spezifische Deutschkurse anzubieten. Meistens beauftragen sie eine Sprachschule – z.B. ECAP – mit der Durchführung der Kurse. Die Arbeitnehmer beteiligen sich mit einem symbolischen Beitrag von 100 CHF an den Kurskosten; den Rest übernehmen die Sozialpartner. Die meisten branchenspezifischen Sprachkurse finden ausserhalb der Arbeitszeit statt, und die Sprachschulen richten sich bei der Gestaltung der Kurse nach den Arbeitszeiten und Bedürfnissen ihrer Klientel (z.B. Kinderbetreuung bei Frauenkursen). Auch die Inhalte orientieren sich an den Bedürfnissen der Arbeitnehmer.

Die Bereitschaft der Arbeitgeber, den Besuch der Sprachkurse zu fördern, hat verschiedene Gründe. Im Vordergrund steht die Überlegung, dass das Beherrschen der Sprache dazu beiträgt, dass sich die ausländischen Arbeitnehmer in der Schweiz wohl fühlen. Daneben ist jede zusätzliche Sprache eine Qualifikation, die sich auf die Beförderungs- und Karrierechancen der Betroffenen positiv auswirkt. In einigen Branchen haben die Arbeitgeber inzwischen begriffen, dass die Erbringung einer qualitativ hohen Dienstleistung von der Förderung der Kompetenzen der Mitarbeiter abhängt. Dazu gehört auch der Erwerb von Deutschkenntnissen und die Vermittlung von Wissen zur korrekten Durchführung von bestimmten Aufgaben (wie wird richtig geputzt, welche Mittel müssen verwendet werden etc.).

Der Beitrag der Sozialpartner zur Integration der Arbeitnehmer erstreckt sich auch auf andere Bereiche. Bei der Betreuung und Beratung der Arbeitnehmer in Fragen des alltäglichen Lebens (Steuern, Arbeitsrecht etc.) nehmen die Gewerkschaften eine wichtige Rolle ein. Sie bieten ihren Mitgliedern Beratung in diversen Sprachen an, da diese aus vielen verschiedenen Sprachregionen kommen.

6.2.2 Diversity Management

Die Forderung von migrantenfreundlichen Arbeitsbedingungen und das damit zusammenhängende Thema des *Diversity Management* wurden mehrere Male in den Interviews zur Integrationsförderung erwähnt, weshalb im Folgenden kurz darauf verwiesen wird (Interview 1, 8, 26). Der Ansatz des *Diversity Managements (individual recognition)* ist ein relativ neues Konzept, das den Einzelnen mit seinen spezifischen Merkmalen und Fähigkeiten in den Mittelpunkt stellt. Dabei werden Vielfalt und Verschiedenheit als positive Faktoren für das Funktionieren eines Unternehmens oder einer Institution gesehen. Im Unterschied zu anderen Ansätzen liegen dem *Diversity Management* keine direkten gesetzlichen Grundlagen zugrunde, sondern es basiert auf dem Prinzip der Freiwilligkeit (Erin und Dobbin 1998). Dieser auf ökonomischen Anreizen beruhende Ansatz ist in den USA der 80er Jahre im Kontext der neoliberalen Politikwende entstanden, wo strenge Antidiskriminierungsgesetze die Unternehmen dazu zwangen, sich mit Diversität auseinander zu setzen (Sohler und Trauner 2005: 16).

In den Interviews stellte sich heraus, dass es vielfältige Gründe dafür gibt, in einem Unternehmen eine *Diversity Management* Strategie einzuführen. In einigen Fällen überwiegen „wirtschaftliche“ Überlegungen, denn die Rekrutierung einer Person mit Migrationshintergrund kann zur Erschliessung neuer Kundensegmente beitragen. In einem Interview wird in diesem Zusammenhang die Einstellung eines türkischsprechenden Bankkunden-

beraters in Kleinbasel erwähnt, der zum Aufbau einer neuen Stammschaft beitragen sollte (Interview 8). In den Gewerkschaften spielt inzwischen bei der Einstellung eines neuen Mitarbeiters bzw. einer neuen Mitarbeiterin die Beherrschung von Migrantensprachen ebenfalls eine bedeutende Rolle, weil diese Organisationen Gewerkschaftssekretäre brauchen, die mit ihrer Klientel wirksam kommunizieren können.

Ein konsequentes *Diversity Management* erweist sich ebenfalls bei Firmen und Organisationen als sinnvoll, die eine „multinationale“ Belegschaft bzw. Mitgliedschaft aufweisen. Solchen Unternehmen dient das *Diversity Management* nicht als Strategie zur Erschliessung neuer Kundensegmente, sondern seine Einführung erweist sich aufgrund der Zusammensetzung der Belegschaft als notwendig. Die Umsetzung konsequenter *Diversity Management* Strategien erfordert die Berücksichtigung spezifischer Kriterien bei der Rekrutierung und Beförderung der MitarbeiterInnen sowie bei der Einstellung und Beförderung von Führungskräften. *Diversity Management* wird immer mehr zu einem wichtigen Bestandteil der Unternehmenskultur, weil inzwischen in vielen Betrieben Personen aus verschiedenen Kulturen, Sprachkreisen etc. zusammenarbeiten. In diesem „multikulturellen“ Umfeld können Probleme im Zusammenleben (z.B. an religiösen Feiertagen) auftauchen, denen mit geeigneten Instrumenten begegnet werden muss. Zweifellos betrifft dieser Aspekt des *Diversity Managements* in erster Linie multinationale Firmen. Dennoch können auch andere Betriebe von diesen Strategien profitieren.

Ein weiterer Akteur, der sich mit der Frage des *Diversity Managements* auseinandersetzt, ist der Staat. In der wissenschaftlichen Literatur zur transkulturellen Öffnung der Institutionen wird die These vertreten, dass sich die Einstellung von Personen mit Migrationshintergrund positiv auf die Integration der Migrantenbevölkerung auswirken kann (Arn 2004). Die Vorbildfunktion des Kantons wird im basel-städtischen Leitbild zur Integrationspolitik ausdrücklich erwähnt (Ehret 1999: 20). Die rechtliche Grundlage, das kantonale Personalgesetz, bezeichnet die Förderung der Diversität nicht als explizites Ziel der Personalpolitik. Ausdrücklich erwähnt werden dagegen die Eingliederung von Erwerbslosen, die Integration von Menschen mit einer Behinderung und die Chancengleichheit (Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt 1999: 2). Laut den Angaben des Personalamts gibt es trotz der Absichtserklärung im Leitbild keine erklärte Politik zur Erhöhung der Vielfalt in der Verwaltung (Telefoninterview, 05.03.10).⁶⁴ Darüber hinaus enthält das Personalgesetz kein explizites Diskriminierungsverbot, das

⁶⁴ Der Abschnitt zur Anzahl der ausländischen Angestellten in der Verwaltung verweist nichtsdestotrotz auf eine leichte Zunahme.

bei diskriminierenden Einstellungs-, Beförderungs- und Entlassungsentscheidungen angewendet werden könnte. Es wurde aber betont, dass im Falle einer Diskriminierung das Gleichstellungsgesetz zur Anwendung kommen könnte.

In der Praxis betrachten die meisten Basler Behörden in den Einstellungsgesprächen den Migrationshintergrund einer Person nicht als Vorteil (Interviews 2, 5, 15). Viel entscheidender sind dagegen die beruflichen Qualifikationen und die Sprachkenntnisse der Bewerberinnen und Bewerber. Wenn ein Bewerber bzw. eine Bewerberin neben Deutsch, Französisch und Englisch weitere Sprachkenntnisse (z.B. Türkisch oder Albanisch) aufweist, ist dies aus Sicht der Behörden zwar *nice to have*, aber diese speziellen Sprachkenntnisse sind nicht ausschlaggebend für die Einstellung.

Weitere Massnahmen, die sowohl zur Vergrösserung der Vielfalt in der Verwaltung als auch zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit beitragen, sind die Attestlehren im Kanton Basel-Stadt, die aufgrund der Bestimmungen im neuen Berufsbildungsgesetz eingeführt wurden. Die Attestlehren sind aus dem Grund zur Erhöhung der Diversität geeignet, weil sie grösstenteils motivierten Schülerinnen und Schüler aus dem WBS-A-Zug vermittelt werden, der einen hohen Anteil an Ausländerinnen aufweist. Obschon die Attestlehrstellen aus diesem Grund oft von Ausländerinnen und Ausländern besetzt werden, erreicht der Ausländeranteil nach wie vor nicht den der Gesamtbevölkerung (Telefoninterview 05.03.10). Darüber hinaus betonte einer der Interviewpartner, dass der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an den Attestlehrstellen höher wäre, wenn die eingebürgerten Personen mitgezählt würden. Ein weiterer Bereich, in dem der Kanton Basel-Stadt eine Vorreiterrolle gespielt hat, war die Öffnung des Polizeidienstes für Personen mit Niederlassungsbewilligung. Diese Änderung der Rekrutierungspolitik hat bedeutende Veränderungen mit sich gebracht (Interview 9).

6.2.3 Migrantinnen und Migranten als Unternehmer

Das Thema „Migranten-Unternehmertum“ hat in Basel erst wenig Beachtung gefunden, obschon es im Integrationsleitbild festgehalten ist (Ehret 1999: 19). Aus diesem Grund sind auch keine Zahlen zu diesem Phänomen erhältlich. Sämtliche Akteure sind sich aber einig, dass über die Einbindung der Migrantenbetriebe in bestehende institutionelle Strukturen (Gewerbeverband, Arbeitgeberverband) diskutiert werden muss, da viele der Betriebe über die heutigen Kanäle nur ungenügend erreicht werden können. Im Gewerbeverband wird im Moment diskutiert, wie die Vertretung institutionalisiert werden könnte. In diesem Zusammenhang werden zurzeit zwei Alternativen diskutiert: erstens, die „Migranten-Unternehmerinnen und -unternehmer“ als eigene Interessengruppe im Verband zusammenzu-

schliessen oder zweitens, Migranten-Unternehmerinnen und -unternehmer in die bestehenden Berufs-Interessensgruppen (Maler, Gipser etc.) einzugliedern. Während die erste Option es ermöglichen würde, die Stimme der Migranten-Unternehmer „hörbarer“ zu machen, würde die zweite Option eher dazu beitragen, die Migranten-Unternehmerinnen und -unternehmer in die bestehenden institutionellen Strukturen zu integrieren. Die befragten Experten meinten dazu, dass es letztlich egal sei, welche Alternative umgesetzt werden würde, aber sie waren sich einig darin, dass in dieser Beziehung unbedingt etwas geschehen müsse (Interviews 8, 17, 25).

Zwei Gründe sprechen für die Option der „besseren Einbindung“. Vor allem würde nach Auffassung der Experten der Ausschluss der Migranten-Unternehmer dazu führen, dass sie weniger gut über die bestehenden Regeln, Gesetze etc. informiert wären (Interviews 8, 23, 25). Dies ist ihrer Meinung nach auch der Grund dafür, warum die Migrantenunternehmer öfters gegen diese Regeln verstossen. Des Weiteren erhoffen sich die Expertinnen und Experten, dass eine bessere Einbindung der Migranten-Unternehmer zur Schaffung neuer Lehrstellen beiträgt (Interviews 8, 12, 4).

Im Zusammenhang mit der Förderung des Migranten-Unternehmertums in Basel muss auf das Angebot *Crescenda* verwiesen werden. Das Gründungszentrum *Crescenda* hat sich zum Ziel gesetzt, Migrantinnen bei der Gründung von Unternehmen zu unterstützen.⁶⁵ Zu diesem Zweck bietet *Crescenda* Kurse zur Unternehmensgründung und ein personalisiertes Coaching an. Das *Crescenda*-Programm ist modular aufgebaut: Es besteht aus einem ersten Teil, dem „Basiskurs“, in dem grundlegende Kenntnisse vermittelt werden und einem zweiten Teil, dem „Gründungskurs“, in dem die Frauen explizit auf die Gründung eines Unternehmens vorbereitet werden. Zwischen der ersten und der zweiten Projektphase findet eine Selektion statt, bei der die Coachs und das *Crescenda*-Betreuungsteam entscheiden, welche Frauen die Grundvoraussetzungen für die Unternehmensgründung erfüllen. Das *Crescenda* Projekt unterscheidet sich grundlegend von einigen anderen Frauen-Integrationsprojekten, weil es die Migrantinnen nicht als Opfer sondern als Menschen mit unternehmerischem Potenzial betrachtet (Interview 17). Zahlreiche der in diesem Projekt ausgebildeten Migrantinnen gründen Unternehmen im Dienstleistungsbereich, wobei die angebotenen Dienstleistungen meist eine Verbindung zu dem Heimatland aufweisen (z.B. Reiseunternehmen, Import-Export etc.).

⁶⁵ In der internen SFM-Diskussion wurde darauf verwiesen, dass die Förderung des Migranten-Unternehmertums nicht unproblematisch ist, weil die selbständige Erwerbstätigkeit oft eine Technik ist, um die reale Arbeitslosigkeit zu verstecken.

6.3 Erwerbslosigkeit

6.3.1 Öffnung der Verwaltung in den Stellen, die sich mit den erwerbslosen Migrantinnen und Migranten befassen

Die Literatur und die Interviewpartner verwiesen auf zahlreiche Schwierigkeiten bei der Inanspruchnahme von staatlichen Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung oder der Sozialhilfe (Interviews 21, 23, 24). Sehr oft sind die Migrantinnen und Migranten nur ungenügend über die staatlichen Unterstützungsleistungen informiert und wissen nicht, wie sie ihre Rechte geltend machen können. Beim Umgang mit den Behörden haben sie zudem aufgrund von Verständigungsschwierigkeiten, Vorurteilen etc. oft das Problem, den Behörden ihr Anliegen nicht angemessen vortragen zu können (Nigg 2003). Aus diesem Grund wurde in den letzten Jahren die Forderung laut, dass die staatlichen Stellen sich vermehrt transkulturell öffnen, indem sich die Zusammensetzung der Verwaltungsangestellten stärker an der der Kundschaft orientiert. Es geht dabei darum, die Kundschaft optimal zu erreichen. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass Angehörige sozial minorisierter Gruppen schneller und besser Kontakt zu Kunden derselben sozialen Gruppen finden. Untersuchungen zur Häufigkeit des Kontakts einzelner Behördenstellen mit ausländischen Klienten und Klientinnen weisen darauf hin, dass insbesondere die Angestellten der Sozialhilfe und der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren oft mit Migrantinnen und Migranten zu tun haben (Bischoff und Dahinden 2008; Doetsch 2004). In den Interviews stellte sich zudem heraus, dass in diesen beiden Behörden dem Kriterium „Migrationshintergrund“ bei der Anstellung neuer Mitarbeiter keine besondere Bedeutung zukommt (Interviews, 2, 5, 15).

Zur Überwindung der Zugangsschwierigkeiten, die auf mangelnden Sprachkenntnissen beruhen, hat Arn verschiedene Kriterien erarbeitet (2004: 17). Sie empfiehlt unter anderem den Aufbau eines professionellen Dolmetscherdienstes, die Bereitstellung mehrsprachiger Informationsträger und den Einbezug externer Migrationsexpertinnen und -experten. In den Experteninterviews stellte sich heraus, dass sich die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren in den letzten Jahren um eine transkulturelle Öffnung bemüht haben. Ausdruck dafür ist zum Beispiel, dass sie einen Grossteil der schriftlichen Informationen in neun Sprachen zur Verfügung stellen (Interview 2). Die transkulturelle Öffnung der RAVs wurde vom Bund denn auch als prioritär eingestuft (Bundesamt für Migration 2010). Im Gegensatz dazu fanden wir bei der Sozialhilfe keinen Hinweis auf die Existenz eines Dolmetscherdienstes oder auf die Bereitstellung fremdsprachiger Dokumente.

6.3.2 Ausrichtung der arbeitsmarktlichen Massnahmen auf die „spezifischen Bedürfnisse“ der Migrantinnen und Migranten

Arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) bezwecken die Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit von versicherten Personen auf dem Arbeitsmarkt. Die AMM sind ein Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die die meisten europäischen Staaten seit einigen Jahren verfolgen. Eine Studie der Eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen zum Thema Arbeit und Integration (2003) schlägt vor, die Integration der Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeitsmarkt zu beschleunigen, indem die berufsbezogenen Massnahmen (AMM) besser auf die Bedürfnisse dieser Personengruppe ausgerichtet werden (Egger 2003). Darunter fällt insbesondere die Sprachförderung. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) stellte in diesem Zusammenhang den Kantonen ein Rahmenkonzept zur Deutschförderung in den berufsbezogenen Massnahmen zur Verfügung (Andreas Maurer 2006).

Der Bericht der inter-departmentalen Arbeitsgruppe „Migration und Integration“ des Bundesrates unterstreicht, dass der Kanton Basel-Stadt erste Schritte zur Einführung des Rahmenkonzepts eingeleitet hat (Bundesamt für Migration 2010: 18). Interface zeigt auf, dass seit einigen Jahren die Basisprogramme in Basel-Stadt auf die Situation unqualifizierter oder fremdsprachiger Stellensuchender ausgerichtet worden sind (Bieri et al. 2004: 59). Das Amt für Wirtschaft und Arbeit will durch die AMM sowohl zur beruflichen als auch zur gesellschaftlichen Integration der Migrantenbevölkerung beitragen. In diesem Sinn war die wichtigste Massnahme in Basel-Stadt der Ausbau des Angebots an Deutschkursen innerhalb der AMM. In den letzten Jahren wurde ausserdem zunehmend Wert darauf gelegt, dass in den AMM auch mathematische Kenntnisse für den Alltag vermittelt werden. Dazu wurde im letzten Jahr auch ein Konzept ausgearbeitet (Bundesamt für Migration 2010: 17). Durch die Vermittlung von Deutschkenntnissen und mathematischen Grundfähigkeiten leisten die AMM einen Beitrag zur „Nachholbildung“ insgesamt. Die AMM können aber Deutschkurse nur im Anfängerbereich und für eine beschränkte Zeit finanzieren.⁶⁶ Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein Grossteil der Bildungsmassnahmen Personen mit Migrationshintergrund zugute kommt.⁶⁷

⁶⁶ http://www.treffpunkt-arbeit.ch/dateien/Kreisschreiben/KS_AMM_d.pdf (siehe Punkt B5; konsultiert am 03.05.2010).

⁶⁷ Berechnungen des Büro BASS zeigen, dass ungefähr 24% aller arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer im Jahre 2003 einen Sprachkurs besuchten, während 12%

Bei der Konzipierung der AMM wird im Kanton Basel-Stadt auf eine möglichst berufsbezogene und am Arbeitsmarkt ausgerichtete Orientierung geachtet. Dadurch erhofft man sich bessere Resultate bei der beruflichen Eingliederung der Stellensuchenden. Neben den Beschäftigungsprogrammen bieten auch verschiedene Sozialfirmen den Stellensuchenden in Basel Arbeitsmöglichkeiten an. Eine „Vorzeige-Sozialfirma“ in Basel ist die *Job Factory*, in der die praktische Arbeit in einer Sozialfirma mit dem Besuch eines durch die *Stiftung Job Training* angebotenen Motivationssemesters gekoppelt wird. Da die Produkte und Dienstleistungen der *Job Factory* auf dem Markt konkurrenzfähig sein müssen, erhalten die Jugendlichen von Anfang an die Möglichkeit, in einem betriebswirtschaftlichen Umfeld praktische Erfahrungen zu sammeln. Sie sind daher nicht von Anfang an mit dem Stigma „Anstellung in einem Sozialprogramm“ behaftet (Bieri et al. 2004: 60). Angebote wie die *Job Factory* sprechen alle jugendlichen Arbeitslosen an, wobei ausländische Jugendliche ungefähr ein Drittel der Kundschaft ausmachen.⁶⁸

6.3.3 Integrationsförderung durch die Sozialhilfe

Auch im Bereich der Sozialhilfe nimmt die Integrationsförderung einen vorrangigen Platz ein. Hierbei kann sie verschiedene Formen annehmen: finanzielle Existenzsicherung, Vermittlung von menschenwürdigem Wohnraum, Beratung und Orientierungshilfe im Wohnalltag, Schaffung und Vermittlung von Tagesstrukturen, Vermittlung von Beschäftigung, Sprach- und Kulturverständnisförderung, Sicherung und Organisation der und Triage bei der Gesundheits- und Therapieversorgung, Arbeitsintegration und Rückkehrberatung. Die Sozialhilfe Basel-Stadt ermöglicht zudem allen Asylantinnen und Asylanten den Besuch eines Deutschkurses. Wie im Kapitel zur expliziten Integrationsförderung bereits beschrieben wurde, kann von der Sozialhilfe auch ein Teil der Kurskosten der Personen übernommen werden, die nicht unmittelbar dem Asylbereich angehören. Die Integrationsförderungsleistungen variieren in Abhängigkeit von der Aufenthaltsbewilligung, so können Personen mit einem gesicherten Aufenthaltsstatus mehr Leistungen in Anspruch nehmen als Personen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus. Seit 2008 können die Personen mit einer vorläufigen Aufnahmebewilligung (F-Status) an sämtlichen Integrationsförderangeboten teilnehmen.

der Schweizer und Schweizerinnen an einem solchen Angebot teilnahmen (Spycher et al. 2006).

⁶⁸ http://www.bkb.ch/roth_robert.pdf (konsultiert am 03.05.2010).

Für Migrantinnen und Migranten mit „Integrationschwierigkeiten“ wurde in Basel-Stadt ein Pilotprojekt namens *Progress* lanciert, das das Ziel verfolgt, durch die berufliche Integration die gesellschaftliche Eingliederung der sozialhilfeabhängigen Migrantinnen und Migranten zu verbessern. An diesem Vorbereitungsprogramm zur beruflichen Integration können motivierte Klientinnen und Klienten mit Migrationshintergrund im Alter zwischen 20 und 35 Jahren teilnehmen. Es wird von der Ausbildungs- und Beratungsstelle für Migrantinnen und Migranten durchgeführt und findet über eine Dauer von 6 Monaten statt. In dieser Zeit soll für jeden Teilnehmer eine auf die individuelle Situation abgestimmte Lösung gefunden werden. Das Programm kombiniert eine Intensivschulung in den Grundlagenfächern Deutsch, Mathematik etc. (Vollzeitprogramm) mit einem individuellen Coaching (*Case Management*) und einer intensiven Betreuung bei der Stellensuche. Im Pilotjahr 2008 haben 24 Personen das *Progress* Programm absolviert. Im Jahre 2009 wurde das Pilotprojekt für ein weiteres Jahr bewilligt, obwohl noch keine Aussagen zum Erfolg des Projekts gemacht werden können.

6.4 Stärken-Schwächen Profil

6.4.1 Stärken

Die meisten Expertinnen und Experten beurteilten die ausdrückliche Erwähnung der Arbeitgeberinnen im Integrationsgesetz der basel-städtischen Integrationspolitik äusserst positiv (Interviews 10, 16, 26). Durch die Einbindung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bringt der Kanton zum Ausdruck, dass die Firmen bei der Integration der Mitarbeitenden eine Schlüsselrolle übernehmen können. Er signalisiert darüber hinaus, dass Integrationsförderung nicht nur vom Staat unterstützt werden muss. Die Frage, ob eine „Muss-“ oder eine „Kann-Formulierung“ im Gesetzestext figurieren sollte, wurde kontrovers diskutiert. Während die einen die Betonung „nach Möglichkeit“ und die „Kann-Formulierung“ begrüßten, kritisierten andere das Fehlen einer „Verpflichtung“. Die Anhänger der „Kann-Formulierung“ sind der Meinung, dass man auf die Möglichkeiten und Ressourcen der Arbeitgeber Rücksicht nehmen muss, wenn man sie in die Integrationsbemühungen einbindet (Interviews 8, 26). Die Anhänger der „Muss-Formulierung“ argumentierten indes, dass den Migrantinnen und Migranten eine grössere Unterstützung zuteil kommen müsste, wenn man von ihnen Verbesserungen der sprachlichen Fähigkeiten verlangt (Interviews 10, 25).

Die Einrichtung von branchenspezifischen Deutschkursen wird von den Experten generell begrüßt, denn diese Kurse können auf die Bedürfnisse und die Rahmenbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Rücksicht nehmen (Interviews 16, 25). Des Weiteren besteht kein Zweifel,

dass bei den Migrantinnen und Migranten die Motivation höher ist, an einem Kurs teilzunehmen, in dem ein „alltagsnaher“ Wortschatz vermittelt wird. Denn die abgehobenen Inhalte einiger Deutschkurse wurden in mehreren Interviews bemängelt (Interviews, 10, 25). Der Nachteil der branchenspezifischen Kursangebote ist jedoch, dass die Angebote nicht allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zugute kommen, weil ihre Einrichtung vom Engagement der einzelnen Firmen und Branchen abhängt.

Die Tatsache, dass dem Migranten-Unternehmertum vermehrt Aufmerksamkeit zuteil wird, wurde von den Interviewpartnerinnen und -partnern positiv aufgenommen. Sie waren der Meinung, dass diese Akteure einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Region Basel leisten könnten, wenn sie besser in die bestehenden Strukturen eingebunden wären (Interviews 17, 25, 23). Die Unterstützung des Pilotprojektes *Crescenda* durch diverse staatliche und nicht-staatliche Stellen wurde von den Interviewpartnern ebenfalls begrüßt, weil dies eines der wenigen Integrationsprojekte ist, das mit dem Potenzialansatz arbeitet. Insgesamt gesehen lässt sich zwar theoretisch eine hohe Sensibilisierung und Einsicht in die Bedeutung des Themas Migrantenunternehmertum beobachten, aber es mangelt noch an der konkreten Umsetzung der Massnahmen in die Praxis.

Eine weitere Stärke des basel-städtischen Systems liegt im Ausbau der Nachholbildungsangebote (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2008). Seit dem Schuljahr 2003/4 können motivierte Personen aller Altersstufen an der Gewerbeschule einen Abschluss der Sekundarschule I nachholen. Dass diese Massnahme insbesondere der Migrantenbevölkerung zugute kommt, lässt sich daraus schliessen, dass die Hälfte der Schulabsolventinnen und -absolventen einen Migrationshintergrund aufweist. Zudem können motivierte Erwachsene mit Berufserfahrung durch ein Attest ihre Fähigkeiten zertifizieren lassen. Daneben besteht seit einigen Jahren die Möglichkeit, eine Reihe von Abschlüssen der Sekundarschule II nachzuholen etwa im Pflegebereich (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2008). Die wissenschaftlichen Studien über die Teilnahme der Erwachsenen an Angeboten der Erwachsenenbildung belegen jedoch, dass die meisten sozial benachteiligten Personen die Angebote der Erwachsenenbildung nicht nutzen (Borkowsky 2003: 14). Die Frage bleibt daher offen, wie die anvisierten Personen zum Kursbesuch motiviert werden können. Der Ausbau der Stipendien ist sicherlich eine erfolgversprechende Option, da für viele die mit der Nachholbildung verbundenen Kosten zu hoch sind.

6.4.2 Schwächen

Aus der Beschreibung der Massnahmen wird deutlich, dass der Einsatz konsequenter *Diversity Management* Strategien eher die Ausnahme als der Regelfall ist. Zwar wird in der öffentlichen Verwaltung und in einigen

Betrieben theoretisch anerkannt, dass Diversität eine Ressource ist, die es zu Nutzen gilt, jedoch fehlt es an konsequenten Umsetzungsstrategien. Die Entwicklung von *Diversity Management* Strategien ist am weitesten bei den multinationalen Firmen fortgeschritten. Sie pflegen einen regelmässigen Austausch zu diesem Thema im Rahmen der *Diversity Roundtable* (Interview, 26). Interessant ist, dass in diesem Zusammenhang in den global tätigen Schweizer Unternehmen die Frage der Untervertretung der Schweizerinnen und Schweizer im Topmanagement besonders kontrovers diskutiert wird⁶⁹. Es bleibt zu hoffen, dass die Erkenntnis, dass Diversität eine Ressource darstellt, eines Tages auch von den kleineren und mittleren Unternehmen übernommen wird. Die demografischen Entwicklungen zeigen eindrücklich, dass die Diversität in den Betrieben immer weiter zunehmen wird.

Ein weiterer Schwachpunkt, der insbesondere von den Migrantinnen und Migranten und den Beratungsstellen regelmässig genannt wurde, ist das Fehlen eines rechtlichen Rahmens zum Abbau der Diskriminierung bei der Stellensuche. Nur wenige Arbeitgeber stehen offen dazu, dass die Nationalität bei der Auswahl des Personals eine Rolle spielt. Aus den Antworten, mit denen die Absagen von ausländischen Stellensuchenden begründet werden, lässt sich jedoch in vielen Fällen ersehen, dass die Nationalität der Person den Ausschlag bei der Entscheidung gegeben hat (Interview 8, 12, 25) und dass damit der Tatbestand der Diskriminierung erwiesen ist. Inwiefern rechtliche Massnahmen zum Abbau von Diskriminierung beitragen können, ist unter den Experten allerdings umstritten. Einig waren sie sich jedoch, dass es besser ist, konkrete Vernetzungsaktivitäten, wie z.B. Mentoring-Projekte zu unterstützen, denn diese leisten einen wichtigen Beitrag zum Abbau bestehender Vorurteile.

Die Integrationsförderung durch die AMM und Beschäftigungsprogramme wird grundsätzlich begrüsst (Interviews 2, 5). Doch wurde in den letzten Monaten in der Fachwelt der Nutzen der diversen Angebote in Bezug auf die berufliche Integration kontrovers diskutiert. Eine vom SECO finanzierte Evaluation der diversen Beschäftigungsprogramme kommt zum Schluss, dass diese Programme nur sehr bedingt zur beruflichen Integration beitragen (Aeppli und Ragni 2009). Überdies können die AMM zwar einige „schulische“ Defizite ausgleichen, aber die beschränkte Dauer der Massnahmen (drei bis sechs Monate) lässt eine eigentliche „Nachholbildung“ nicht zu (Interview 2). Aus einer SFM-Studie zur Durchführung von Beschäftigungsprogrammen für vorläufig Aufgenommene wird ersichtlich,

dass diese nur dann einen Nutzen entfalten, wenn sie einen Bezug zum ersten Arbeitsmarkt aufweisen und die Teilnehmenden gleichzeitig intensiv gecoacht werden (Eflonayi-Mäder et al. 2009).

Ein letzter Schwachpunkt des basel-städtischen Dispositivs, auf den mehrere Interviewpartner hinwiesen, ist die grosse Konkurrenz, die auf dem Markt der Integrationsangebote herrscht (Interviews 5, 8, 10). Neben den traditionellen Anbietern von Beschäftigungsmassnahmen gibt es heute auch eine grosse Anzahl von nicht-staatlichen Akteuren, die Beschäftigungsprogramme mit einem Integrationsfokus anbieten. Da Qualitätsstandards und Evaluationskriterien für die diversen Angebote fehlen, ist es schwierig zu entscheiden, welche Angebote dem anvisierten Personenkreis wirklich zugute kommen. Neben dem Qualitätsproblem haben die staatlichen Stellen Schwierigkeiten, die Übersicht über die diversen Angebote zu behalten und die betroffenen Personen dem für sie passenden Programm zuzuweisen (Interview 2, 5, 8). Tabelle 8 im Anhang 2 fasst die in diesem Kapitel erwähnten Stärken und Schwächen zusammen.

⁶⁹ <http://www.blick.ch/news/schweiz/basel/warum-auch-hier-wieder-kein-schweizer-138861> (Siehe Blick-Debatte vom Februar 2010).

7 Gesundheit

Der Themenbereich Migration und Gesundheit ist verhältnismässig gut erforscht. Eine Reihe von Studien haben untersucht, welche Zusammenhänge zwischen Migration und Gesundheit bestehen. Die Bevölkerungsbefragungen im Gesundheitsbereich verschafften uns einen Einblick in den Gesundheitszustand der Gesamtbevölkerung. Anhand dieser Befragungen können Vergleiche zwischen dem Gesundheitszustand der Schweizerinnen und Schweizer bzw. der Ausländerinnen und Ausländer angestellt werden. Aus der basel-städtischen Auswertung der *Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2002* lassen sich einige generelle Aussagen zum Gesundheitszustand der Migrantenbevölkerung machen. Die Wissenschaftler interessieren sich in diesem Zusammenhang nicht nur für die Beschreibung des Zustands, sondern vermehrt auch für die Frage, wie der bessere/schlechtere Gesundheitszustand der Referenzbevölkerung erklärt werden kann (Efonayi-Mäder und Wyssmüller 2008). Da einige Unterschiede im Gesundheitszustand der beiden Populationen auf Unterschiede im Gesundheitsverhalten zurückgeführt werden können, werden in einem zweiten Teil Indikatoren zum Gesundheitsverhalten vorgestellt.

Der Staat versucht, Gesundheitsrisiken vorzubeugen, indem er gesundheitsfördernde Massnahmen unterstützt. Die Gesundheitsförderung setzt auf ein „gesünderes Leben“ durch mehr Bewegung und eine ausgewogene Ernährung beim gleichzeitigen Verzicht auf gesundheitsschädigende Praktiken (Rauchen, Alkohol, Drogenkonsum etc.). Die staatliche Gesundheitsförderung umfasst sowohl die Erstellung von Broschüren, Informationsmaterial und Kampagnen zur Prävention von Krankheiten als auch die Unterstützung von Kursen, die die Teilnehmer zu einem „gesünderen Leben“ motivieren wollen. Eine besondere Aufgabe der Gesundheitsförderung, auf die im Folgenden kurz eingegangen wird, besteht darin, die Angebote vermehrt auch für die Migrantenbevölkerung zu planen. Da der Gesundheitszustand auch vom Zugang der Bevölkerung zum Gesundheitssystem abhängt, stellen sich die Institutionen des Gesundheitswesens in diesem Zusammenhang die Frage, wie sie zu einer verbesserten Gesundheitsversorgung der Migrantenbevölkerung beitragen könnten.

7.1 Statistische Indikatoren zum Thema Gesundheit

7.1.1 Gesundheitszustand

Die grosse Mehrheit der in Basel-Stadt lebenden Personen fühlt sich gesundheitlich gut bis sehr gut. Dennoch liegt die Anzahl der Personen in der Migrantenbevölkerung, die ihren Gesundheitszustand als gut oder sehr gut bezeichnen (75.5%), unter dem Wert der Schweizer Referenzbevölkerung

(82%) (Zumbrunn et al. 2002: 16). Dieser Befund wird im Gesundheitsmonitoring der Migrantenbevölkerung (GMM) bestätigt. Das GMM unterstreicht, dass demografische (Alter und Geschlecht) und sozio-ökonomische Variablen einen Einfluss auf das individuelle Gesundheitsempfinden ausüben. So fühlen sich Frauen, ältere Personen, weniger Gebildete und Personen mit geringem Einkommen insgesamt weniger oft gesund. Das GMM bestätigt, dass Migratinnen und Migranten – mit Ausnahme der aus Deutschland, Österreich und Frankreich stammenden Personen – ihren eigenen Gesundheitszustand als schlechter einschätzen als die Schweizerinnen (Gabadinho et al. 2007: 49-53). Sowohl Männer als auch Frauen aus der Türkei und Ex-Jugoslawien schätzen ihren Gesundheitszustand sogar als sehr schlecht ein.

Laut der basel-städtischen Auswertung der *Schweizerischen Gesundheitsbefragung* aus dem Jahr 2002 fühlen sich die Ausländerinnen und Ausländer psychisch (44.2%) weniger ausgeglichen als die Schweizerinnen und Schweizer (54.3%) (Zumbrunn et al. 2002: 32). Das GMM bringt erneut grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Nationalitäten zutage: Personen aus der Türkei und dem Balkan fühlen sich psychisch besonders unausgeglichen. Auch Personen aus Sri Lanka und Portugal fühlen sich weniger ausgeglichen als Personen aus den Nachbarländern der Schweiz (Gabadinho et al. 2007: 57). Türkinnen und Türken lassen sich besonders oft wegen psychischer Probleme behandeln (Egger und Julien 2009: 5). Generell gilt die Feststellung, dass die Unterschiede nach Nationalität weniger ausgeprägt sind als die Unterschiede zwischen den Geschlechtern und den Altersgruppen.

Starke körperliche Beschwerden (Rückenschmerzen, Energielosigkeit, Schlafstörungen, Kopfschmerzen, Bauchschmerzen etc.) treten im Kanton Basel-Stadt bei der Migrantenbevölkerung (30.5%) häufiger auf als bei der schweizerischen Referenzbevölkerung (25.9%) (Zumbrunn et al. 2002: 21).⁷⁰ Frauen leiden beinahe doppelt (27%) so oft unter Schmerzen als Männer (14%) (Gabadinho et al. 2007: 57). Vor allem starke Rückenschmerzen sind bei der Migrantenbevölkerung verbreitet (Egger und Julien 2009: 5). Das GMM illustriert, dass im Vergleich zur Schweizer Referenzbevölkerung im gleichen Alter Migrantinnen und Migranten aus dem ehemaligen Jugoslawien, Portugal und der Türkei besonders oft von körperlichen

⁷⁰ Bei den Jugendlichen sind die häufigsten Beschwerden Stress, Kopfschmerzen, Bauchschmerzen, Akne, Rückenschmerzen, Traurigkeit, Atemwege, Gewicht und Schwindel. Nichtschweizerische Jugendliche nennen häufiger Probleme mit dem Gewicht und Bauchschmerzen (Gesundheitsdepartement Basel-Stadt 2007a: 9).

Beschwerden betroffen sind (Gabadinho et al. 2007: 57-58). Am stärksten sind Personen im Asylbereich von diversen Krankheitssymptomen betroffen.

Eine vom Büro BASS durchgeführte Auswertung der Hospitalisierungsraten nach Diagnosegruppen gibt einen Einblick in die Krankheiten, von denen Migrantinnen und Migranten besonders betroffen sind. Im Vergleich zu den Schweizerinnen ist die Hospitalisierungsrate der Ausländerinnen aus „Nicht-EU-Staaten“ was Schwangerschaft, Geburten, Geburtskomplikationen und Geburtsgebrechen angeht besonders hoch (19 verglichen mit 12 auf 1000 Personen) (Egger und Julien 2009: 8).⁷¹ Die Hospitalisierung aufgrund von psychischen Problemen oder Verhaltensstörungen weist bei der Migrantenbevölkerung grundsätzlich keine abweichenden Werte von der Schweizer Referenzbevölkerung auf, mit Ausnahme der Personen aus Afrika und Lateinamerika. Überdies ist die Migrantenbevölkerung von einigen Atmungssystemerkrankungen und Infektionskrankheiten stärker betroffen (Egger und Julien 2009: 9).

Schlussfolgerungen in Bezug auf den Gesundheitszustand können auch aus einer Analyse der Mortalitätsstatistiken gezogen werden. Diese belegen beispielsweise, dass südeuropäische Migrantinnen und Migranten seltener an Herz-Kreislaufstörungen sowie an Lungen- und Darmkrebs sterben. Demgegenüber ist die Mortalitätsrate bei Magenkrebs in der Migrantenbevölkerung höher (Ingleby et al. 2005: 19 ff.). Die Unterschiede im Gesundheitszustand lassen sich teilweise durch Unterschiede im Einkommen, Bildungsstand und den Lebensumständen erklären. Andere Unterschiede können auf die schlechteren Arbeitsbedingungen der Migrantinnen und Migranten zurückgeführt werden (z.B. höheres Unfallrisiko, schwere körperliche Arbeit etc.).

7.1.2 Gesundheitsverhalten

Eine Auswertung der gesundheitlichen Verfassung der Jugendlichen in Basel-Stadt illustriert, dass Rauchen bei den Schweizerinnen und Schweizern verbreiteter ist als in der Migrantenbevölkerung (Gesundheitsdepartement Basel-Stadt 2007a: 18). Im Erwachsenenalter rauchen 28% der ausländischen Frauen und 37% der ausländischen Männer im Vergleich zu rund einem Drittel der Schweizerinnen und Schweizer. Beim Tabakkonsum fällt vor allem der hohe Konsum in der türkischen Migrantenbevölkerung auf. Demgegenüber weisen die Sri Lanker einen überdurchschnittlich niedrigen Tabakkonsum auf: Nur rund ein Fünftel der Männer aus Sri Lanka raucht,

⁷¹ Die höheren Anzahl Komplikationen im Zusammenhang mit Geburt, Schwangerschaft etc. lässt sich auch durch das tiefere Durchschnittsalter und die höhere Geburtenrate der ausländischen Frauen erklären.

während die Frauen beinahe ausschliesslich Nichtraucherinnen sind (Gabadinho et al. 2007: 69).

Der Konsum von alkoholischen Getränken ist bei den jungen Männern weiter verbreitet als bei den jungen Frauen. Insgesamt gesehen lässt sich feststellen, dass das Trinkverhalten der ausländischen und der schweizerischen Jugendlichen nur leicht variiert, so ist der Bierkonsum bei den Schweizerinnen und Schweizer verbreiteter. Bei den anderen alkoholischen Getränken können keine Unterschiede im Trinkverhalten ausgemacht werden (Gesundheitsdepartement Basel-Stadt 2007a: 21). Dass diese Unterschiede im erwachsenen Alter weiter fortbestehen, lässt sich daraus schliessen, dass in der Migrantenbevölkerung ein höherer Anteil von Personen selten bis nie Alkohol konsumiert. Was den täglichen Alkoholkonsum angeht, bilden die Südeuropäerinnen und Südeuropäer (Italiener und Portugiesen) eine Ausnahme, denn sie geben oft an, ein oder mehrere Male täglich Alkohol zu konsumieren (Egger und Julien 2009: 10).

Der Cannabis-Konsum ist bei Schweizer Jugendlichen (28%) ein verbreitetes Phänomen. Bei den Ausländerinnen und Ausländer hingegen geben nur 10% der Jugendlichen an, Cannabis Produkte „probiert“ zu haben (Gesundheitsdepartement Basel-Stadt 2007a: 27). Im Erwachsenenalter ist der Cannabis-Konsum unter Schweizerinnen und Schweizer sowie bei Migranten und Migrantinnen aus Deutschland, Österreich und Frankreich höher als bei der restlichen Migrantenbevölkerung (Gabadinho et al. 2007: 71). Beim Medikamentenkonsum sieht die Situation grundsätzlich anders aus, denn dort weisen die Türkinnen und Türken den vergleichsweise höchsten Konsum aus. Die Migranten und Migrantinnen aus Portugal und aus Sri Lanka nehmen dagegen nur selten Medikamente ein (Egger und Julien 2009: 10).

Die Auswertung der Gesundheitsbefragung für den Kanton Basel-Stadt belegt, dass die Migrantinnen und Migranten sich weniger bewegen als die Schweizerinnen und Schweizer: Rund 30% der Migrantenbevölkerung treibt keinen Sport (Zumbrunn et al. 2002: 45). Aus dem GMM wird ersichtlich, dass der Anteil von Personen, die keinem Sport nachgehen, bei der tamilischen und italienischen Migrantenbevölkerung besonders gross ist (Egger und Julien 2009: 11). Männer aus der Türkei, dem ehemaligen Jugoslawien und aus Portugal hingegen treiben mehr Sport als die Schweizer. Bei den Frauen, die sich generell weniger bewegen als die Männer, gibt es grosse Unterschiede zwischen den Schweizerinnen und den Ausländerinnen: Nur die Deutschen, Österreicherinnen und Französischen weisen vergleichbare Werte wie die Schweizerinnen auf (Gabadinho et al. 2007: 74). Insgesamt gesehen scheint der sozioökonomische Status den grössten Einfluss auf das Bewegungsverhalten auszuüben.

Der Jugendgesundheitsbericht des Kantons Basel-Stadt aus dem Jahr 2008 zeigt auf, dass ca. ein Viertel der Jugendlichen übergewichtig ist. Laut den schulärztlichen Zahlen ist der Anteil der übergewichtigen Jugendlichen bei den Ausländerinnen (30%) und Ausländern (34%) höher als bei den Schweizerinnen (22%) und Schweizern (23%) (Gesundheitsdepartement Basel-Stadt 2008: 7). Für die Gesundheitsfachleute gilt ein Migrationshintergrund daher als Risikofaktor für Übergewicht. Das vergleichend angelegte Gewichtsmonitoring der schulärztlichen Dienste der Städte Basel, Bern und Zürich bringt zum Vorschein, dass Jugendliche aus Ost- und Südeuropa insgesamt einen höheren Body Mass Index aufweisen als Kinder aus Nord- und Westeuropa (Gesundheitsdepartement Basel-Stadt 2008: 19; Stamm et al. 2009).

Die Unterschiede zwischen der Migrantenbevölkerung und den Schweizerinnen bzw. Schweizern sind im Erwachsenenalter besonders auffällig. Rund die Hälfte der Schweizerinnen und Schweizer bzw. 57% der Migrantinnen und Migranten aus Österreich, Frankreich und Deutschland sind normalgewichtig. In den restlichen Nationalitätengruppen sind die normalgewichtigen Personen dagegen in der Minderheit. Unter den Migranten aus Italien (54%), der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien (je 65%) finden sich besonders viele Personen mit einem Body Mass Index über 25 (Gabadinho et al. 2007: 72). Insgesamt nimmt das Körpergewicht mit dem Alter zu, wobei die Anzahl der übergewichtigen Personen in der Altersgruppe der 51 bis 60-Jährigen besonders hoch ist. Interessant ist vor allem der Unterschied zwischen den Geschlechtern: Bei den Frauen geht ein höherer sozioökonomischer Status mit einem geringeren Körpergewicht einher, während bei den Männern dieser Zusammenhang weniger stark zur Geltung kommt.

Die basel-städtische Auswertung der Gesundheitsbefragung weist darauf hin, dass Migrantinnen und Migranten weniger oft einen Arzt aufsuchen, um Kontrolluntersuchungen durchzuführen. Dieser Unterschied im präventiven Gesundheitsverhalten erklärt, weshalb mehr Schweizerinnen und Schweizer innerhalb eines Jahres einen Arzt aufsuchen als Ausländerinnen und Ausländer. Besonders ausgeprägt ist der Unterschied beim Zahnarztbesuch. Die Zahlen belegen nämlich, dass jährlich signifikant weniger Migrantinnen und Migranten einen Zahnarzt aufsuchen als Schweizerinnen und Schweizer (Zumbrunn et al. 2002: 94 ff.). Was dagegen den Arztbesuch zu „kurativen“ Zwecken angeht, lässt sich der Statistik entnehmen, dass die Migrantenbevölkerung öfter einen Arzt in Anspruch nimmt als die Schweizer Referenzbevölkerung (Zumbrunn et al. 2002: 92).

Das GMM bringt keine grossen Unterschiede beim Behandlungsverhalten zutage, da mit Ausnahme der türkischen Frauen die Migrantinnen und Migranten ein ähnliches Behandlungsverhalten aufweisen wie die Schweizer-

innen und Schweizer (Gabadinho et al. 2007: 80). Beinahe 90% der in der Schweiz wohnhaften Bevölkerung hat einen Hausarzt, wobei der Anteil bei den Deutschen, Franzosen und Österreichern niedriger ist als bei der schweizerischen Referenzbevölkerung. Die Anteile an Personen mit Hausarzt sind bei den Türken, Sri Lankern und Portugiesen besonders hoch (Gabadinho et al. 2007: 82-83). Das GMM verweist ausserdem darauf, dass Ausländerinnen und Ausländer, die nicht aus den Nachbarstaaten der Schweiz stammen, häufiger ambulante Dienstleistungen im Krankenhaus in Anspruch nehmen. Bei Asylbewerberinnen –und bewerber aus Sri Lanka und Albanien, bei Türkinnen und Türken sowie bei Männern aus Sri Lanka und Portugal ist die Wahrscheinlichkeit einer ambulanten Behandlung im Spital besonders hoch (Gabadinho et al. 2007: 84).

Eine Auswertung der GMM und der Jugendbefragungsdaten zum Gesundheitsverhalten der Migrantenbevölkerung zeigt eindrücklich auf, dass Migration sowohl ein Risikofaktor als auch ein Schutzfaktor sein kann. Einerseits sind Übergewicht und mangelnde Bewegung in der Migrantenbevölkerung weit verbreitet; andererseits sind gesundheits-schädigende Praktiken – insbesondere Alkohol und Drogenkonsum – insgesamt weniger ausgeprägt als in der Referenzbevölkerung.

7.2 Massnahmen im Gesundheitswesen

7.2.1 Gesundheitsversorgung

Seit 1987 arbeiten am Universitätsspital Basel interkulturelle Mediatorinnen und Mediatoren. Beispielsweise stehen derzeit Dolmetscherinnen für drei Sprachen – Türkisch, Albanisch und Tamilisch – an der Frauenklinik regelmässig zu bestimmten Sprechzeiten zur Verfügung. Falls eine interkulturelle Übersetzerin für eine andere Sprache benötigt wird, wendet sich die Frauenklinik an das HEKS. Die Kosten für den Dolmetscherdienst werden vom Universitätsspital bzw. von der Frauenklinik getragen.

Durch die Institutionalisierung eines Dolmetscherdienstes kann ein grosser Beitrag zum Abbau der Zugangshindernisse im Gesundheitswesen geleistet werden. Da die Arbeit mit Dolmetscherinnen und Dolmetschern das medizinische Personal vor eine Reihe von Herausforderungen stellt (vgl. Bischoff et al. 2008), muss es für den Dialog zu „dritt“ geschult werden. Im Rahmen des Medizinstudiums an der Universität Basel wird heute ein Gesprächsführungskurs angeboten, der auf die ärztliche Konsultation im Beisein eines Dolmetschers bzw. einer Dolmetscherin eingeht. Laut der Interviewpartner aus dem Gesundheitssektor wurde in den letzten Jahren das Angebot an Kursen und Weiterbildungsveranstaltungen zur „transkulturellen Kompetenz“ in der Medizin ausgebaut (Interviews 11, 27).

Die Einstellung von Personen mit Migrationshintergrund gilt als weitere Massnahme, die zur transkulturellen Öffnung einer Institution beitragen kann. Das medizinische Personal wird oft aus den Schweizer Nachbarstaaten rekrutiert, was bedeutet, dass viele Ärztinnen und Ärzte bzw. Pflegerinnen und Pfleger mehrsprachig sind, da sie oft Englisch, Französisch und Italienisch sprechen und somit einen Teil des Bedarfs an Fremdsprachen abdecken. Die psychiatrische Universitätsklinik achtet bei der Einstellung darauf, dass die Ärztinnen und Ärzte besondere Fremdsprachenkenntnisse (Türkisch, Südslawisch, Albanisch) aufweisen (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2006: 2). Die Einstellung von fremdsprachigen Ärzten erleichtert die Kommunikation mit den Migrantinnen und Migranten. Es bestehen inzwischen auch Listen, auf denen die fremdsprachigen Ärzte, Hebammen und anderes Pflegepersonal aufgeführt sind (Interview 24, 27, 20).

Das Universitätsspital Basel beteiligt sich seit einigen Jahren am Projekt *Migrant Friendly Hospitals – Ein Spitalnetzwerk für die Migrationsbevölkerung*, welches vom Bundesamt für Gesundheit lanciert und durch H+ (Verband der Schweizer Spitäler) realisiert wurde. Die *Migrant Friendly Hospitals* Initiative richtet sich an Krankenhäuser, die einen grossen Anteil an Patientinnen und Patienten mit Migrationshintergrund aufweisen. Dass dies im Universitätsspital der Fall ist, wird vom Personal bestätigt (Kurth 2005: 377-378). Das *Migrant Friendly Hospitals* Netzwerk wirkt darauf hin, dass die Versorgung in den Spitälern mehr der Migrationsbevölkerung und ihren Bedürfnissen entgegenkommt. Durch die Teilnahme an der *Migrant Friendly Hospitals* Initiative wurden zudem am Universitätsspital finanzielle Mittel für die Durchführung von Pilotprojekten zur Verfügung gestellt, die nach Ablauf der Pilotphase Teil des Regelangebots der Kliniken werden sollen.

Im Rahmen der *Migrant Friendly Hospital* Initiative wurden am Universitätsspital zwei Projekte durchgeführt. Das eine Projekt namens *Chancengleichheit: Optimierung der peripartalen Gesundheitsversorgung* befasste sich mit der Ausarbeitung von Informationsveranstaltungen rund um die Themen Schwangerschaft und Geburt und ist in sozialer, kultureller und sprachlicher Hinsicht angepasst an die Bedürfnisse von Migrantinnen (Schuster et al. 2007). Das Projekt knüpfte dabei an ähnliche, bereits erprobte Veranstaltungen an, die an der Universitäts-Frauenklinik in deutscher Sprache regelmäßig angeboten werden. Diese Informationsveranstaltungen werden ebenso wie die Geburtsvorbereitungskurse stark frequentiert, doch von der Migrationsbevölkerung wegen der Sprache nur spärlich besucht. Damit einhergehend zeigt eine Bedürfnisanalyse zur reproduktiven Gesundheit von Migrantinnen (Zahorka et al. 2003) sowie die von der Koordinationsstelle IAMANEH Schweiz durchgeführte Befragung in Schweizer Spitälern (Hälg et al. 2004) gesamtschweizerisch einen deutlichen

Bedarf an angepassten Angeboten für Migrantinnen im Bereich Schwangerschaft, Geburt und Säuglingsbetreuung.

Heute sind Informationsveranstaltungen – neben Deutsch – in Türkisch und Englisch im Regelangebot der Frauenklinik verankert (Interview 27). Informationsveranstaltungen in tamilischer Sprache finden in grösseren zeitlichen Abständen (z.B. in Zusammenarbeit mit der Freizeitplatzaktion Basel) extern statt. Auch Geburtsvorbereitungskurse für werdende Eltern werden an der Frauenklinik – neben Deutsch – auf Englisch, Tamilisch und Türkisch von der Frauenpraxis Im Hammer angeboten. Die Gelder für die Anpassung des Geburtsvorbereitungskurses stammen aus dem Projekt *Migration und Reproduktive Gesundheit*, das von IAMANEH koordiniert und vom BAG finanziert wurde (Schär und Natarajan 2007). Die Informations-Broschüren zum Projekt wurden in den wichtigsten Migrantensprachen übersetzt.

Das zweite Projekt am Universitätsspital Basel wird von einer SNF-Studie wissenschaftlich begleitet. Im Rahmen dieses Projekts wurde an der Psychosomatischen Abteilung eine Schmerz-Selbsthilfegruppe für türkische Frauen mit chronischen Schmerzen aufgebaut (Fink 2007).⁷² Durch die Teilnahme an Gruppenaktivitäten werden die Patientinnen von ihren Schmerzen abgelenkt, und lernen die Stadt, die Schweiz und ihre kulturellen Angebote besser kennen. Ein weiterer Schwerpunkt dieses Projekts liegt auf der Vermittlung von Informationen zum schweizerischen Gesundheitssystem (Versicherungen etc.). Die Klinik für Psychosomatik hat die Selbsthilfegruppen für türkische Migrantinnen in ihr ständiges Programm übernommen.⁷³

Die Beobachtung, dass sich Migrantinnen und Migranten oft in den Notfallstationen der Krankenhäuser befinden (Gabinho et al. 2007: 84), erklären sich die Experten dadurch, dass die Institution des Hausarztes vielen Migrantinnen und Migranten fremd ist. Um die Migrantinnenbevölkerung auf die Bedeutung der Hausärzte im schweizerischen Gesundheitssystem hinzuweisen, wird auf diversen Informationsveranstaltungen wie beispielsweise Elternabenden die Funktionsweise des schweizerischen Systems erklärt. Die Krankenhäuser haben auf die Erkenntnis reagiert, indem sie ein System der Triage entwickelt haben. Das Universitätsspital Basel hat z.B. auf der Notfallstation drei Aufnahmezonen eingerichtet, um dringliche von

⁷² <http://www.healthhospitals.ch/de/mfh-sektion-mfhsektion-331/finanzierte-projekte-der-mitglieder-mfhsektion-347.html> (konsultiert am 15.03.2010).

⁷³ Schlussbericht zum Herunterladen: <http://www.healthhospitals.ch/de/mfh-sektion-mfhsektion-331/finanzierte-projekte-der-mitglieder-mfhsektion-347.html> (konsultiert am 15.03.2010).

weniger dringlichen Fällen zu trennen (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2006: 3). Das Triage-System wird fortlaufend weiter entwickelt und optimiert.

7.2.2 Gesundheitsförderung

Die verschiedenen Angebote zur Gesundheitsförderung sind ebenfalls dazu geeignet, einen Beitrag zur Verbesserung des Gesundheitszustands der Migrantinnenbevölkerung zu leisten. Die Organisationen im Bereich der Gesundheitsförderung bemühen sich schon seit einigen Jahren darum, die Informationsangebote und Kurse besser auf die Bedürfnisse der Migrantinnenbevölkerung auszurichten. Aus den Interviews wurde ersichtlich, dass die wichtigsten Informationen der Gesundheitsförderung auch in der Muttersprache der Migrantinnen und Migranten zur Verfügung gestellt werden müssen. Aus diesem Grund wird im Gesundheitsbereich zunehmend auf die Übersetzung von Dokumenten und Informationsmaterial gesetzt. Die Internetplattform *migesplus* hat z.B. eine grosse Anzahl von Informationen zum Thema „Gesundheit und Erziehung“ sowohl für Fachleute als auch für die Bevölkerung in den häufigsten Fremdsprachen zusammengestellt. Doch obschon inzwischen viele Informationen in diesem Bereich verfügbar sind, gibt es auch weiterhin noch Lücken im Angebot (Egger und Julien 2009: 16).

Die Stelle für Gesundheitsförderung und Prävention des Gesundheitsdepartements organisiert regelmässig Informationsabende zu diversen Fragen der Gesundheitsförderung. Diese finden in der Anwesenheit von kulturellen Dolmetscherinnen und Dolmetschern statt, damit die Migrantinnen und Migranten die Information in ihrer Muttersprache erhalten. In den Jahren 2008 und 2009 wurden in Basel zusätzlich zwei Gesundheitszeitungen herausgegeben: die eine auf Türkisch und die andere auf Tamilisch. Die Zeitungen verbreiten grundlegende Informationen zur Gesundheitsförderung vor allem was Ernährung und Bewegung angeht. Daneben gehen sie auf spezifische Themen ein, die die jeweiligen Migrantinnen und Migranten mit dem Begriff „Gesundheit“ verbinden. So wurde z.B. in der tamilischen Ausgabe ein Beitrag über Yoga veröffentlicht, das für viele Tamilinnen und Tamilen den Inbegriff von Gesundheit darstellt.

Das Kursangebot von *Gsünder Basel* hat in den letzten Jahren vermehrt auch die Interessen und Bedürfnisse der Migrantinnenbevölkerung berücksichtigt. *Gsünder Basel* führt seit 2005 im Auftrag der beiden Basel das Projekt „Gesundheitsförderung für die Migrationsbevölkerung“ aus. Analog zum bestehenden Kursprogramm des Vereins liegen die Themenschwerpunkte im Bereich Ernährung, Bewegung und Entspannung. Die Angebote des Projekts sind jedoch den spezifischen Bedingungen und Bedürfnissen von Migrantinnen und Migranten angepasst. Die Kurse und Seminare sind inhaltlich vielfältig und richten sich an Einzelne, an Vereine aus dem

Migrationsbereich und an Institutionen wie beispielsweise Anbieter von Deutschkursen.

Die Entwicklung neuer, auf Migrantinnen und Migranten ausgerichteter Angebote war eng mit den Ergebnissen der Bedarfsklärung dieses Vereins aus dem Jahre 2005/6 verbunden, welche nachwies, dass das bestehende Programm Migrantinnen und Migranten nur im geringen Ausmass erreichte. Bedürfnisse von Migrantinnen und Migranten wurden daraufhin mit Hilfe von Umfragen ermittelt. Als Erstes wurde ein Angebot an Frauenschwimmkursen aufgebaut. Diese Kurse, die von Anfang an grossen Anklang fanden, werden in Schwimmhallen durchgeführt, in die man von aussen nicht hineinschauen kann. Aufgrund dieses Erfolgs wurde das Angebot von *Gsünder Basel* laufend ausgebaut und heute werden pro Jahr sechzehn Schwimmkurse für Migrantinnen und zwar sowohl für Anfängerinnen als auch für Fortgeschrittene durchgeführt. In Anbetracht des Erfolgs dieser Massnahme wurde entschieden, das spezifische Kursangebot für Migrantinnen und Migranten zu erweitern und neue Aktivitäten (Wassergymnastik, Rückengymnastik mit Kinderbetreuung, Schwimmen für Männer) in das Programm aufzunehmen. Im Jahr 2010 wurde beispielsweise ein Velofahrkurs für Erwachsene in Zusammenarbeit mit *Pro Velo* beider Basel lanciert.

Nicht alle Kurse haben von Beginn an den gleichen Erfolg wie die Schwimmkurse für Migrantinnen. Die Erfahrung zeigt aber, dass neue Kurse durch verstärkte Vernetzung und Bewerbung über verschiedene Kanäle mit der Zeit mehr Teilnehmende gewinnen. Dies lässt darauf schliessen, dass nicht mangelndes Interesse, sondern mangelnde Information die Ursache der Anlaufschwierigkeiten ist. *Gsünder Basel* erhebt die Bedürfnisse der Teilnehmenden weiterhin mit Befragungen in den laufenden Kursen.

Gsünder Basel führt alle Kurse auf Deutsch durch, da die Sprachförderung einen integralen Bestandteil der Kurse darstellt. Daneben gibt es Migrantinnenvereine, die für ihre Mitglieder Kurse zur Gesundheitsversorgung und -förderung in der Muttersprache organisieren. Allen voran muss in diesem Zusammenhang der Verein *Pro Migrante* erwähnt werden, der regelmässig Informationsveranstaltungen zu gesundheitsrelevanten Themen auf Italienisch durchführt. Diese Kurse richten sich insbesondere an die italienischen Seniorinnen und Senioren, die nur über begrenzte Deutschkenntnisse verfügen. *Pro Migrante* hat mit dem Schweizerischen Roten Kreuz Kurse in Aquafit und Altersturnen für italienische Migrantinnen und Migranten konzipiert. Auf den Veranstaltungen von *Pro Migrante* kommen auch andere Themen wie Fragen des Sozialversicherungsrechts oder die Finanzierung eines Altersheimaufenthalts zur Sprache. Die grosse Resonanz unter den älteren italienischen Migrantinnen und Migranten unterstreicht die Bedeutung solcher kultursensitiver Bewegungsangebote.

7.3 Stärken-Schwächen Profil

7.3.1 Stärken

Im Gesundheitsbereich sind die Bestrebungen, das Thema „Migration/Integration“ in den Mainstream zu überführen, weit fortgeschritten. In der Praxis bedeutet Mainstreaming, dass Umsetzungsmassnahmen und Programme das Ziel der Chancengleichheit berücksichtigen (Kaya et al. 2008). Die Förderung der Chancengleichheit ist eines der Hauptziele der Strategie „Migration und Gesundheit“ des Bundesamtes für Gesundheit. Mit dessen Umsetzung sind in Basel-Stadt die Gesundheitsdienste betraut, die das Ziel der Chancengleichheit im Fachkonzept explizit aufführen (Gesundheitsdepartement Basel-Stadt 2009: 10). Innerhalb der Gesundheitsdienste fungiert eine Person als Ansprechpartnerin für Aktivitäten im Bereich Migration und Gesundheit.

Da die Gesundheitsversorger (Krankenhäuser etc.) ebenfalls dem Leitgedanken der Chancengleichheit verpflichtet sind, haben sie einer weit gehenden Öffnung der Institutionen zugestimmt. Besonders erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang die in Krankenhäusern arbeitenden Dolmetscher und interkulturelle Mediatorinnen und Mediatoren, die einen grossen Beitrag zur Überwindung der Zugangs- und Sprachbarrieren leisten. Ausserdem wird das Angebot an muttersprachlichen Informationsmaterialien und –veranstaltungen zu gesundheitsrelevanten Themen laufend ausgebaut.

In der Gesundheitsförderung wurden verschiedene Initiativen ergriffen, um das bestehende Angebot an die spezifischen Bedürfnisse der Migrantinnenbevölkerung anzupassen. Die türkischen bzw. tamilischen Gesundheitszeitungen versuchen, auf die spezifischen Informationsbedürfnisse und Gesundheitsprobleme ihrer Landsleute einzugehen. Die Modifizierungen des Kursangebots von *Gsünder Basel* (z.B. Durchführung von Kursen in verdeckten Schwimmbädern) zeigen, dass bereits kleine Änderungen dazu beitragen können, die Gruppe der Migrantinnen und Migranten besser zu erreichen.

Im Gesundheitssystem fällt auf, dass zunehmend der Dialog mit der Migrantinnenbevölkerung gesucht wird. Es werden beispielsweise Bedarfsabklärungen durchgeführt oder man sucht das Gespräch mit Schlüsselpersonen aus der Migrantinnenbevölkerung. Vertreter der Migrantinnenbevölkerung wurden sowohl beim Ausbau des spezifischen Kursangebots von *Gsünder Basel* als auch bei der Konzipierung der Informationsveranstaltungen zum Thema Schwangerschaft und Geburt konsultiert. Laut der interviewten Experten war der Aufbau eines Dialogs mit der Migrantinnenbevölkerung zwar aufwendig, aber durch die „hohe Beteiligung“ letztlich gerechtfertigt (Interview 20).

Im Gegensatz zu anderen Politikfeldern ist auffällig, dass die Akteure im Gesundheitswesen gut vernetzt sind. Dieser hohe Grad an Vernetzung hat den Vorteil, dass sich die verschiedenen Akteure untereinander kennen und die Migrantinnen und Migranten bei Fragen an die relevanten Stellen weiter verweisen können (Beratungsstellen, Ärzte etc.). Durch die kompetente Beratung fühlen die Migrantinnen und Migranten sich ernst genommen und „gut behandelt“. In den Interviews erwähnten viele denn auch die überwiegend positiven Erfahrungen, die sie mit dem Gesundheitssystem gemacht hatten (Interviews 21, 24, 28).

Im Gesundheitsbereich arbeitet man zurzeit daran, die in der Region Basel tätigen Akteure noch besser miteinander zu vernetzen. Zu diesem Zweck wurde im März 2010 bereits zum zweiten Mal eine *Roundtable* zum Thema „Migration und Gesundheit“ einberufen, bei der die relevanten Akteure aus dem Gesundheitsbereich *Good Practices* untereinander austauschen. Der Anstoss dazu ging von der Nichtregierungsorganisation *Gsünder Basel* aus, welche den Roundtable beide Male organisierte und durchführte. Dass solche institutionalisierten Austauschplattformen, an denen sich die „Praktiker“ zu einem spezifischen Thema treffen, für die Praxis von Nutzen sind, bestätigten die Teilnehmer an den Sitzungen des Netzwerks *migesplus*.

7.3.2 Schwächen

In den Interviews und in den Fokusgruppengesprächen kam zum Vorschein, dass der Zugang zum Gesundheitssektor vergleichsweise gut ist. Allerdings wurde mehrmals erwähnt, dass die Institutionen, die sich um die Gesundheitsversorgung im Alter kümmern (Spitex, Altersheime etc.), einer transkulturellen Öffnung gegenüber skeptisch sind (Interviews 11, 28; Telefoninterview 10.12.2009). Die ungenügende Gesundheitsversorgung der alternden Migrantinnenbevölkerung wird als Problem betrachtet, weil der Anteil dieser Migrantinnen immer mehr zunimmt. Das Problem lässt sich nach Auffassung einiger Akteure darauf zurückzuführen, dass das Gesundheitspersonal aus den angrenzenden Nachbarländern stammt, während die Migrantinnen und Migranten aus Italien und Spanien kommen. Die meisten dieser Personen leben zwar seit vielen Jahren in der Schweiz, verfügen aber nicht über ausreichende Deutschkenntnisse.

Eine weiterer Schwachpunkt besteht darin, dass die Aktivitäten und Angebote zur Förderung der Chancengleichheit im Alter zum grossen Teil vom ehrenamtlichen Engagement einiger Migrantinnenvereine abhängt. Solange dieses Angebot existiert, kann eine Versorgung der älteren Migrantinnenbevölkerung mit Angeboten der Gesundheitsförderung sichergestellt werden. Wenn das Engagement eines Tages aber abnehmen sollte, fehlt das fachliche Know-How. Aus dem Grund optieren einige Akteure in der Region Basel für die vermehrte Öffnung der Regelstrukturen im Altersbereich (*Pro Senectute*).

In den Interviews wurden diverse Erklärungen vorgebracht, weshalb sich sowohl die Gesundheitsversorgungsinstitutionen (Altersheime, *Spitex*) als auch die Leistungserbringer, die für die Gesundheitsförderung im Alter zuständig sind (z.B. Pro Senectute), bisher gegen eine Öffnung gewehrt haben (Telefoninterviews 16.11.2009). Die meisten Interviewpartner führten das Fehlen einer Öffnung der „Altersinstitutionen“ gegenüber der Migrant*innenbevölkerung darauf zurück, dass es zurzeit in Basel keine ernstzunehmende „Alterspolitik“ gibt. Zwar bekennen sich die Politikerinnen und Politiker theoretisch zu einer solchen Politik (Gesundheitsdepartement Basel-Stadt 2007b), aber auf der Umsetzungsebene ist bis heute nur sehr wenig geschehen.⁷⁴ Die Kluft zwischen Theorie und Praxis wirft die Frage auf, ob die Politiker tatsächlich in die Alterspolitik investieren wollen. Geht man davon aus, dass der Wille zur Lancierung einer Alterspolitik fehlt, so versteht man ohne Weiteres, weshalb die Forderung nach einer transkulturellen Öffnung bisher weder in der Politik noch bei den betroffenen Akteuren auf Resonanz gestossen ist. Die Zusammenstellung der Stärken und Schwächen befindet sich in Tabelle 9 im Anhang 2.

⁷⁴ http://www.grauepanther.ch/Aktuelles/Berichte/baz_6_10_09_2.html (konsultiert am 19.04.2010).

8 Sicherheit und Delinquenz

Im alltäglichen Sprachgebrauch werden unter dem Stichwort *Ausländerkriminalität* zwei unterschiedliche Phänomene, nämlich „Einwanderung“ und „Kriminalität“, vermischt. Wie die beiden Begriffe miteinander zusammenhängen, ist in der Forschung umstritten. Auf der einen Seite wird die These vertreten, dass mehr Einwanderung zu mehr Kriminalität führt. Auf der anderen Seite wird argumentiert, dass beispielsweise die Abnahme der Kriminalität in den USA auf die Zunahme der Einwanderung zurückgeführt werden kann (Wortley 2009: 349). Die unterschiedlichen Schlussfolgerungen, die Wissenschaftler aus den empirischen Befunden ziehen, deuten darauf hin, dass in der Literatur über den Zusammenhang zwischen der Aufenthaltsdauer einer Person und der Ausübung krimineller Handlungen Uneinigkeit herrscht. Tatsächlich gibt es Studien, die belegen, dass die Kriminalitätsraten der zweiten Ausländergeneration höher sind als die der ersten (siehe dazu Rumbaut et al. 2006). Dagegen zeigen Studien aus Schweden (Martens 1997) und Deutschland (Enzmann et al. 2004), dass sich ein längerer Aufenthalt positiv auf die Kriminalitätsraten auswirkt. Eisner et al. (2000) kommen zum Schluss, dass die Delinquenzbelastung besonders bei denjenigen Jugendlichen der zweiten Generation hoch ist, die seit ca. zehn Jahren in der Schweiz leben. Sie leiden nämlich am meisten unter der anomischen Spannung zwischen den hohen Erwartungen und der geringen tatsächlichen Einlösung (Haenni Hoti 2005: 28).

Trotz dieser Debatten zeigen die Kriminalitätsstatistiken in den Einwanderungsstaaten, dass die Kriminalitätsraten bei der zugewanderten Bevölkerung höher sind als bei den Einheimischen. Diese Unterschiede zwischen den beiden Referenzbevölkerungen lassen sich durch zwei Ansätze erklären: Zum einen gibt es Studien, die die in den Aufnahmestaaten anzutreffenden „kriminalitätsfördernden“ Bedingungen verantwortlich machen. Daneben gibt es Ansätze, die die kulturellen Unterschiede in den Vordergrund stellen (Achermann und Schönenberger 2009: 19). Unter den kriminalitätsfördernden Rahmenbedingungen wird die Chancenungleichheit in der Aufnahmegesellschaft aufgeführt. Auf diese soziale Benachteiligung reagieren benachteiligte Gruppen unter Umständen mit kriminellem Verhalten (Küchenhoff et al. 2005). Die kulturalistischen Ansätze gehen von der Annahme aus, dass kriminelles Verhalten in einigen Migrantengruppen durch kulturelle Variablen erklärt werden kann (Achermann und Schönenberger 2009: 19). Diese Befürworter des kulturalistischen Ansatzes weisen allerdings auch darauf hin, dass die sozialen Faktoren (Marginalisierung und Benachteiligung) ebenfalls eine Rolle spielen.

In diesem Kapitel wird zuerst ein Blick auf die Kriminalitätsstatistiken geworfen. Danach werden einige basel-städtische Massnahmen zur Bekäm-

pfung der Ausländerkriminalität vorgestellt. Abschliessend werden die Stärken und Schwächen der Politik in diesem Bereich gegenübergestellt.

8.1 Statistiken

In der Schweiz fehlt eine umfassende Statistik über behördlich registrierte Straftaten, die einen aussagekräftigen Vergleich zwischen Gruppen der ausländischen und der schweizerischen Bevölkerung zulassen würde. Dennoch werden anhand der bestehenden Statistiken immer wieder Auswertungen durchgeführt. Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik, der Strafurteilsstatistik und der Vollzugsstatistik vorgestellt.

Experten weisen immer wieder darauf hin, dass bei der Interpretation der Kriminalstatistiken Vorsicht geboten ist. Generell werden die Kriminalstatistiken nämlich zu Ungunsten der Migrantenbevölkerung interpretiert, weil diese sich vorwiegend aus jungen Männern aus der sozialen Unterschicht mit einem niedrigen sozialen Status zusammensetzt, die in städtischen Ballungszentren wohnen (Haenni Hoti 2005: 26). Kontrolliert man hingegen die Kriminalitätsraten in Bezug auf die Bevölkerungsstruktur und die soziale Schicht, nimmt die Übervertretung der Migrantenbevölkerung stark ab. Dennoch verschwinden selbst bei einer kontrollierten Datenanalyse die Unterschiede zwischen den Referenzbevölkerungen nicht gänzlich (Bundesamt für Migration 2006: 90).

Die polizeiliche Kriminalitätsstatistik bietet eine erste Übersicht über die Kriminalität in der Schweiz. Sie erweist sich aber insofern als problematisch, als dass sie alle Anzeigen und nicht nur die Anzahl der Verurteilungen registriert. Sie zählt also auch diejenigen Tatverdächtigen, die niemals eine Straftat verübt haben (Achermann und Schönenberger 2009: 33). Im Verlauf der Zeit hat die Anzahl der tatverdächtigsten Personen in der Schweiz stark zugenommen, wobei die Zunahme insbesondere auf die steigende Anzahl von Tatverdächtigen mit ausländischem Pass zurückzuführen ist: Waren im Jahre 1984 noch 30.1% der Tatverdächtigen Ausländerinnen und Ausländer, so waren es im Jahre 2004 bereits 47% (Gabi Maurer 2006: 14). Die Zunahme der Anzeigen kann einerseits auf eine tatsächliche Zunahme der kriminellen Taten zurückgeführt werden, andererseits weist sie aber auch auf die erhöhte Anzeigebereitschaft in der Bevölkerung hin (Achermann und Schönenberger 2009 :34). Eine Analyse der in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfassten Strafverdächtigen im Jahre 2008 ergibt einen Ausländeranteil

von 51%, wovon ein Drittel seinen Wohnsitz ausserhalb der Schweiz hatte.⁷⁵ Da aber die Erhebung der polizeilichen Kriminalstatistik in der Vergangenheit nicht mit den Kantonen harmonisiert wurde, wurde im Jahre 2010 der Öffentlichkeit eine neue Polizeistatistik vorgestellt.

Die aktualisierte Polizeikriminalstatistik für das Jahr 2009 ergibt, dass der Ausländeranteil bei den Beschuldigten im Bereich des Strafrechts bei 47.8% liegt (Bundesamt für Statistik 2010a: 8). 36% der Beschuldigten verfügten über eine Aufenthalts- oder eine Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Die Wohnbevölkerung mit ausländischem Pass ist gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung bei den Beschuldigten übervertreten. Diese Feststellung trifft vor allem für die Asylantinnen und Asylanten zu. Der hohe Ausländeranteil ist bei den Gewaltstraftaten und den Vergehen gegen das Betäubungsmittelgesetz besonders ausgeprägt (Bundesamt für Statistik 2010a: 35,53). Die Verteilung der Beschuldigten nach Nationalitäten entspricht dagegen weitgehend den jeweiligen Bevölkerungsanteilen an der ständigen Wohnbevölkerung (Bundesamt für Statistik 2010a: 24-28).

Doch auch die Strafurteilsstatistik, die bei den Expertinnen und Experten als aussagekräftigste Statistik im Bereich der Kriminalität gilt, gibt kein korrektes Bild der Situation wieder. Problematisch an der Strafurteilsstatistik ist nämlich die Tatsache, dass sie keine Unterscheidung zwischen in der Schweiz wohnhaften Ausländern und Ausländern auf der Durchreise macht. Somit kann nicht präzisiert werden, welche Straftaten von Personen aus der ständigen Wohnbevölkerung verübt wurden. Die Tatsache, dass bestimmte Straftaten nur von Ausländerinnen und Ausländern verübt werden können, so z.B. Verstösse gegen das Asyl- und Ausländergesetz, führt ebenfalls zu einer Übervertretung in den Urteilsstatistiken (Gabi Maurer 2006: 9).

Der basel-städtische Kennzahlenbericht Integration weist auf ein Ungleichgewicht zu Ungunsten der Migrantenbevölkerung bei den Verurteilungsquoten hin. Es werden fast dreimal mehr Ausländerinnen und Ausländer für ein Vergehen oder eine Straftat verurteilt als Schweizerinnen und Schweizer (Grillon und Thommen 2008: 42). Dieses Ungleichgewicht zu Ungunsten der Ausländerinnen und Ausländer spiegelt sich ebenfalls in der nationalen Strafurteilsstatistik wider (Gabi Maurer 2006: 16). Allerdings weist der basel-städtische Kennzahlenbericht gleichzeitig darauf hin, dass das Alter und das Geschlecht einen Einfluss auf die Verurteilungsquote ausüben: Frauen und ältere Menschen verüben weniger Straftaten als Jugendliche und Männer.

⁷⁵ http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/02/key/02/straf-taten_im_einzelnen.html.

Bei den Straftätern, die gemäss Jugendstrafrecht verurteilt werden, ist ebenfalls ein Ungleichgewicht zu Ungunsten der Migrantenbevölkerung auszumachen. Im Jahre 2006 wurden 1.43mal mehr Jugendliche ausländischer Herkunft – zum grössten Teil junge Männer – wegen einer Straftat verurteilt (Grillon und Thommen 2008: 44). Im Jahre 2008 hatten beinahe 30% der verurteilten Jugendlichen im Kanton Basel-Stadt ihren Wohnsitz in der Schweiz.⁷⁶ Diebstahl ist bei den Jugendlichen die am häufigsten verübte Straftat. Laut der Analyse des Bundesamtes für Migration kommt der grösste Teil der jugendlichen Straftäter aus dem ehemaligen Jugoslawien bzw. aus Italien und Portugal. Diese Zahlen sind wenig erstaunlich in Anbetracht der Tatsache, dass die meisten Immigranten in der Schweiz aus diesen Ländern stammen (Bundesamt für Migration 2006: 90).

Eine dritte amtliche Statistik, die für eine Analyse verwendet werden kann, ist die Strafvollzugsstatistik. Die Zahlen zum Strafvollzug illustrieren, dass 2007 mehr als die Hälfte (57%) der Personen im Strafvollzug ausländischer Herkunft sind. Eine Nationalfondsstudie zu den Ausländerinnen und Ausländern im Strafvollzug unterstreicht, dass je nach Art des Vollzugs der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer variiert: In den Bezirksgefängnissen (auch Untersuchungshaft) liegt der Anteil bei 85-92%, in den geschlossenen Anstalten bei 79-85%, im halboffenen Vollzug bei 40-45% und beim Massnahmenvollzug nur bei 15% (Achermann und Hostettler 2006: 18). Die Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen macht den Grossteil der Insassen aus. Die Übervertretung der Ausländerinnen und Ausländer im Strafvollzug wird teilweise dadurch erklärt, dass bei ihnen die Fluchtgefahr höher eingeschätzt wird als bei den Schweizerinnen und Schweizern (Achermann und Hostettler 2006: 22). Weiterhin wird darauf hingewiesen, dass bei einem Verstoss gegen die Ausländergesetzgebung vermehrt unbedingte Freiheitsstrafen ausgesprochen werden (Gabi Maurer 2006: 12).

Da die amtlichen Statistiken nur beschränkt einen Einblick in die Kriminalität geben, wird vermehrt auch mit Umfragen gearbeitet. Eisner und Ribeaud haben in den Jahren 1999 und 2007 bei Jugendlichen im Kanton Zürich Befragungen zu ihren Erfahrungen mit Gewalt durchgeführt. Die Jugendlichen wurden gefragt, ob sie bereits Opfer einer Gewalttat gewesen waren und ob sie schon eine Straftat verübt hatten (Eisner et al. 2000; Ribeaud und Eisner 2009). Die Jugendlichen mit Migrationshintergrund berichteten häufiger, dass sie bereits eine Straftat verübt hätten. Der

⁷⁶ Eigene Auswertung der Jugendurteilsstatistik 2008, die beim BFS heruntergeladen werden kann;
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/04/key/ueberblick/wichtigste_zahlen.html (konsultiert am 19.04.2010).

Unterschied war bei den Gewalttaten am markantesten (Killias et al. 2007: 21). Gleichzeitig berichteten die Jugendlichen mit Migrationshintergrund viel häufiger, dass sie bereits Opfer von Verbrechen (Diebstahl, Gewaltanwendung) geworden seien (Killias et al. 2007: 22).

8.2 Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit

8.2.1 Community Policing

Bei den Bevölkerungsbefragungen (z.B. 2005) wird deutlich, dass Sicherheit ein wichtiges Anliegen der Bevölkerung darstellt. Insgesamt gesehen fühlt sich die basel-städtische Bevölkerung sicher, wobei sich die meisten Menschen am Tag sicherer fühlen als nachts. Die Befragungen zeigen Unterschiede im Sicherheitsempfinden zwischen den Geschlechtern, den verschiedenen Altersgruppen und den Quartieren auf. Bei der letzten Bevölkerungsbefragung (2007) stellte sich heraus, dass sich das Sicherheitsempfinden in den verschiedenen Quartieren angeglichen hat (vgl. z.B. Grillon et al. 2007). Ein anderer Indikator für die Sicherheit ist die Anzahl der Anzeigen, die in einem Stadtteil gemacht werden. Generell lässt sich feststellen, dass die Anzahl der Anzeigen auf dem gesamten Stadtgebiet vergleichbar ist, doch eine detailliertere Analyse zeigt, dass mehr Anzeigen in den zentralen als in den peripheren Stadtteilen gemacht werden (Moll et al. 2007: 44). Erwähnenswert ist, dass die Stadtteile in Basel Nord, denen ein schlechterer Ruf anhaftet, nicht unsicherer sind als die anderen Stadtteile: Sowohl das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung als auch die Anzahl der Anzeigen sind unauffällig (Moll et al. 2007: 44-47).

Der hohe Anteil der Befragten in Basel, die sich im Alltag *eher sicher* oder *sehr sicher* fühlen, ist wahrscheinlich auch auf die „Vernetzungs-Strategie“ der Basler Polizei zurückzuführen. Im Jahre 1998 wurde bei der Polizei in Kleinbasel eine Stelle für „Community Policing“ eingerichtet. Da sich seit vielen Jahren sowohl das Rotlichtmilieu als auch ein Grossteil des Drogenhandels in diesem Stadtgebiet konzentrieren, wurde die Verbesserung der Sicherheitslage zur Priorität erklärt. Der Erfolg des *Community Policing* in Kleinbasel führte zu einer Ausdehnung der „vernetzten Polizeiarbeit“ auf die anderen Stadtteile.

Community Policing wird seit vielen Jahren in den USA praktiziert. In der Schweiz diskutiert man seit ca. zehn Jahren über die Vorteile der vernetzten Polizeiarbeit. Aus den Unterlagen einer Tagung zu diesem Thema wird ersichtlich, dass Basel eine der ersten Schweizer Städte war, die mit dieser neuen Form der Polizeiarbeit Erfahrungen gesammelt hat (Seibert 2005). Die Ziele des *Community Policing* Basel-Stadt lauten wie folgt: eine Reduktion von Kriminalität und Unfällen, die Erhöhung der Sicherheit und des Sicherheitsgefühls bei der Bevölkerung, die Verbesserung und Intensivierung

der Beziehung zwischen Bevölkerung und Polizei und die Sicherung einer höheren Lebensqualität in den Gemeinden/Städten (Kantonspolizei Basel-Stadt 2004: 4). Die Arbeitsmethode, auf der das *Community Policing* beruht, ist die „Vernetzung“ der verschiedenen Akteure. Die Ansprechpartner im *Community Policing* suchen den Kontakt mit der Bevölkerung sowie mit diversen staatlichen Stellen und nicht-staatlichen Akteuren. Je nach Arbeitsgebiet (Prostitution, Drogenhandel etc.) verändert sich die Zusammensetzung des Netzwerks.

Beim *Community Policing* wird der Schwerpunkt der Polizeiarbeit von der Verfolgung von Straftaten auf die Verbrechensprävention verlagert. Mit dieser Verlagerung des Aufgabengebiets verändern sich die polizeilichen Aufgaben, denn die Polizei wird vermehrt zu einem Dienstleistungserbringer und agiert nicht mehr länger ausschliesslich als Organisation zur Verbrechensbekämpfung. Parallel zu dieser neuen Funktion erfüllt die Polizei aber weiterhin die speziellen Kompetenzen und Aufgaben, die ihr von Gesetz wegen zugeschrieben sind. Somit hat das *Community Policing* ebenfalls eine repressive Dimension. Tatsächlich beruht das *Community Policing* auf der Annahme, dass das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung durch die Korrektur negativer Faktoren (Abfall in den Strassen etc.) gestärkt werden kann. Eine besondere Stellung nimmt dabei die *Broken Windows Theorie* ein, die besagt, dass eine zerbrochene Fensterscheibe möglichst schnell repariert werden muss, damit nicht alle Scheiben zerschlagen werden (Kantonspolizei Basel-Stadt 2004: 9). Durch die Verbindung präventiver und repressiver Polizeiaufgaben arbeitet das *Community Policing* darauf hin, die Sicherheit zu verbessern.

Im Rahmen der Vernetzungsaktivitäten nehmen die Verantwortlichen im *Community Policing* Kontakte mit der Migrantenbevölkerung auf. Sie unterhalten regelmässige Kontakte zu Migrantenvereinen, Kulturvereinen und Glaubensgemeinschaften (Moscheen, Kirchen etc.). Daneben versuchen sie, die Schwellenangst bei den „schwer Erreichbaren“ abzubauen. Bei der Arbeit mit dieser Personengruppe setzt das *Community Policing* bei Männern und Frauen andere Methoden ein. Die Frauen, die bei der ECAP und K5 Deutschkurse belegen, besuchen im Rahmen einer Kurseinheit eine Basler Polizeiwache. Der Kontakt zu den jungen Männern wird beispielsweise beim Fussballspielen in der *Dreirosenhalle* gesucht. Das Gespräch mit den Vertreterinnen und Vertretern der Migrantengemeinschaft in Basel-Stadt führte dazu, dass einigen Anzeigen vorgebeugt werden konnte. In einem konkreten Fall konnte beispielsweise durch die Zusammenarbeit mit einem Imam das Problem falsch geparkter Autos im Umkreis eines Glaubenszentrums gelöst werden (Interview 9).

8.2.2 Mobile Jugendarbeit

Beim *Community Policing* steht die Intensivierung der Kontakte mit der Gesamtbevölkerung im Vordergrund. Da die Kriminalitätsstatistiken darauf verweisen, dass junge Männer aus Risikogruppen eher zu delinquentem Verhalten neigen als andere Bevölkerungsgruppen, sind inzwischen verschiedene Präventionsmassnahmen für diese Gruppe entwickelt worden. Hierbei spielt besonders die mobile Jugendarbeit eine grosse Rolle, die im engen Kontakt zu den potenziellen „Risikogruppen“ steht. Die Zielgruppe der mobilen Jugendarbeit sind junge Männer, die durch alle Maschen der Gesellschaft fallen, da sie in keiner staatlichen Statistik erfasst sind.

Die mobilen Jugendarbeiter arbeiten „aufsuchend“: Sie suchen zu einer bestimmten Tageszeit einen bestimmten Ort auf, weil sie wissen, dass sich die Jugendlichen dort aufhalten. Sie suchen die Jugendlichen täglich auf, damit eine gewisse Regelmässigkeit und Verbindlichkeit im Kontakt hergestellt werden kann. Durch diese Regelmässigkeit kann ein Vertrauensverhältnis entstehen. Treffen sich die Jugendlichen an einem Ort, um Sport zu treiben (z.B. um Fussball zu spielen), so nehmen die Jugendarbeiter am Spiel teil. In einem daran anschliessenden „gemütlichen Teil“ unterhalten sie sich mit den Jugendlichen über ihre Probleme, ihr soziales Umfeld etc. Die mobilen Jugendarbeiter suchen den Dialog mit Einzelpersonen, aber auch mit Cliquen und Gruppen. Durch die Arbeit „auf der Gasse“ erreichen sie ein Publikum, das wenig Interesse an „stationären“ Jugendtreffs und an den klassischen Angeboten der Jugendarbeit zeigt.

Die mobile Jugendarbeit hat sich in den letzten Jahren auch gegen die Verdrängung der Jugendlichen aus dem öffentlichen Raum gewehrt. In ihrer Funktion als Lobbyisten der Jugendlichen setzen sich die Jugendarbeiter dafür ein, dass sich die jungen Menschen an den Orten aufhalten dürfen, an denen sie gerne sind. Kommt es dabei zu Auseinandersetzungen (z.B. wegen Lärmbelastung) mit den Erwachsenen, suchen sie den Dialog mit den Betroffenen. Die mobile Jugendarbeit hat sich des Weiteren dafür eingesetzt, dass die Jugendlichen auch ausserhalb des Unterrichts auf den Schulhausplätzen Fussball spielen können, ohne dass sie von Hauswarten vertrieben werden. In einigen Projekten werden die Jugendlichen auch als Botschafter oder Mediatoren herbeigezogen. Im Rahmen des Projektes *Trash Talks* wurden z.B. interessierte Jugendlichen als Anti-„Littering“ Botschafter eingesetzt.

Ein weiterer Schwerpunkt der mobilen Jugendarbeit besteht darin, den Jugendlichen Hilfestellungen bei der Planung ihrer Freizeitaktivitäten anzubieten. Erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist das Projekt *Midnight Sports*, bei dem die Turnhallen des Pestalozzi-Schulhauses (St. Johann), des Dreirosenschulhauses (Kleinbasel) und der OS Brunnmatt

(Gundeltingen) am Samstagabend für die Jugendlichen im Alter zwischen 13 und 18 Jahren geöffnet werden. Sie können in den offenen Turnhallen Basket-, Volley- oder Fussball spielen, Musik hören, tanzen oder einfach nur zusammensitzen und plaudern. Für die Organisation sind sie selber verantwortlich, wobei sie einige Grundregeln einhalten müssen. Dazu gehören wechselnde Mannschaften, das „Fairplay Gebot“ sowie ein Rauch- und Alkoholverbot. Eine weitere Aktivität ist die Durchführung des Projekts *Bunt kickt gut*. Jedes Jahr finden an 5 - 8 Spieltagen auf verschiedenen öffentlichen Plätzen in Basel Fussballspiele (Turniere) statt. Die Siegermannschaft der Turniere trägt ein Finalspiel gegen den FC Grossrat auf dem Marktplatz aus.

8.3 Stärken-Schwächen Profil

8.3.1 Stärken

Es fällt auf, dass in Basel-Stadt relativ früh das Bewusstsein aufkam, dass die Polizei bei der Erledigung der klassischen Polizeiaufgaben vermehrt auf die Kooperation der Bevölkerung zählen musste (Seibert 2005). Die Basler Polizei beschritt mit der Einführung des *Community Policing* einen innovativen Weg, der ihr zu mehr „Kundenorientierung“ verhalf. Dass dieser Strategiewechsel nicht von allen Polizisten geschätzt wurde, ist nachvollziehbar, denn die neue Strategie nimmt Abschied vom klassischen Konzept der Polizeiarbeit. Die Tatsache, dass mittlerweile beinahe alle Schweizer Städte ebenfalls auf *Community Policing* setzen, zeigt, dass diese neue Form der Polizeiarbeit in der kleinräumigen Schweiz einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit leisten kann. Der Erfolg der neuen Strategie ist selbstverständlich schwer zu quantifizieren, denn *Community Policing* setzt sich die Prävention zum Ziel. Doch verweisen die Experten auf internationale Studien, die belegen, dass diese Form der Polizeiarbeit zu einer Verbesserung des Sicherheitsgefühls in der Bevölkerung beiträgt (Interview 9).

Als Stärke können auch die ersten Bemühungen der Basler Polizei um eine transkulturelle Öffnung gewertet werden. Die Basler Polizei hat als erstes Polizeikorps in der Schweiz Ausländerinnen und Ausländer mit C-Ausweis zum Polizeidienst zugelassen. Durch die Diversifizierung bei der Rekrutierungsstrategie findet man im basel-städtischen Polizeikorps heute Personen, die die häufigsten „Migrantensprachen“ sprechen. Die Rekrutierung von „Secondos“ hat laut Einschätzungen der interviewten Experten einen positiven Einfluss auf das „Betriebsklima“ gehabt (Interview 9). Es wurde in den Gesprächen auch erwähnt, dass im Rahmen der Aus- und Weiterbildung im Basler Polizeikorps regelmässig Veranstaltungen zum Thema „interkulturelle Kompetenz“ stattfinden. In diesen Kursen werden den Polizisten Informationen zum Umgang mit verschiedenen Klientengruppen vermittelt.

In der Vergangenheit wurde in Basel vor allem auf Jugendtreffs in den Quartieren und auf einen Mädchentreffpunkt gesetzt (Mädonna). Heute bieten viele Vereine zusätzliche Aktivitäten zur Gestaltung der Freizeit an. Die Expertinnen und Experten unterstrichen unisono, dass die Fussballvereine und Sportclubs einen wichtigen Beitrag zur Integration der Jugendlichen leisten (Interviews 3, 5, 9, 22).

Mit der Einführung der mobilen Jugendarbeit wurde in Basel eine wichtige Lücke im bestehenden Beratungs- und Betreuungsangebot geschlossen. Die mobile Jugendarbeit holt die Jugendlichen in ihrem Umfeld ab und bietet ihnen Unterstützung bei der Gestaltung der Freizeit. Dadurch soll verhindert werden, dass eine Gruppe von Jugendlichen in die Anonymität „abtaucht“ (Interview 22). Denn es ist gerade dieses Abtauchen in die Anonymität, das Expertinnen und Experten als einen grossen Risikofaktor für delinquentes Verhalten betrachten. Wenn niemand weiss, wo die „gefährdeten“ Jugendlichen sind, so könnten sie der Versuchung erliegen, auf delinquentes Verhalten zurückzugreifen, um Aufmerksamkeit zu erlangen. Um dieses Abgleiten in die Delinquenz zu verhindern, setzt man auf die enge Zusammenarbeit des *Community Policing* und der mobilen Jugendarbeit (Interview 9, 22).

8.3.2 Schwächen

In ihrer Teilstudie zu *Community Policing* in Basel weisen Dahinden et al. (Dahinden 2005: 266-267) darauf hin, dass diese Form der Polizeiarbeit sich zum Ziel setzt, den Dialog mit der Gesamtbevölkerung zu suchen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen verschiedene Strategien gewählt werden. Da zur Gesamtbevölkerung auch die Migrantinnen und Migranten gehören, wurden seitens der *Community Policing* Stellen Bemühungen unternommen, mit der Migrantenbevölkerung in Kontakt zu treten. Im Interview wurde betont, dass der Dialog mit den Migrantinnen und Migranten nicht immer einfach ist, weil oft die Sprachkenntnisse der Migrantinnen und Migranten unzureichend sind (Interview 9). Die fehlenden Sprachkenntnisse stellen im *Community Policing* ein besonderes Problem dar, weil nicht immer finanzielle Ressourcen für den Einsatz von Dolmetschern zur Verfügung stehen. Die Untersuchung von Dahinden et al. kommt daher zum Schluss, dass die „konzeptionelle transkulturelle Öffnung der Dienstleistung *Community Policing*“ weiter vorangetrieben werden muss (Dahinden 2005: 267)

Eine weitere konzeptionelle Herausforderung des *Community Policing* besteht darin, sowohl die präventiven als auch die repressiven Polizeiaufgaben zu bewerkstelligen und miteinander zu verbinden. Dies führt zu Spannungen, die auch in den Kontakten mit der Migrantenbevölkerung zum Tragen kommen. Denn einerseits sind die *Community Policing* Stellen bei der Erfüllung ihrer präventiven Aufgaben auf gute Kontakte zur Migran-

tenbevölkerung angewiesen, doch andererseits fungieren die *Community Policing* Dienststellen auch als Ansprechpartner in repressiven Angelegenheiten. So sind sie wichtige Partner bei der Umsetzung der Integrationsvereinbarungen, da sie u.a. dafür zuständig sind, Personen mit mangelnden Sprachkenntnissen dem Migrationsamt zu melden. Diese repressive Funktion kann natürlich den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses belasten.

Eine letzte Lücke, auf die in den Interviews hingewiesen wurde, ist das Fehlen einer Stelle für Sicherheit, Intervention und Prävention (SIP) in Basel-Stadt (Interview, 22). Die Stadt Zürich hat mit der Einrichtung von SIP Patrouillen an „hot spots“ des öffentlichen Raums und im öffentlichen Verkehr erste positive Erfahrungen gemacht. Die SIP nimmt eine Brückenfunktion zwischen der Polizei und der Sozialarbeit ein. Eine solche Schnittstelle fehlt zurzeit bei den Vorkehrungen zur Prävention der Jugendgewalt. Zwar gibt es seit einiger Zeit eine Jugendpräventionspolizei in Basel, aber diese Polizeieinheit kann mit den knappen Ressourcen, die ihr zur Verfügung stehen, nur einen beschränkten Beitrag zur Präventionsarbeit leisten. Die Erfahrungen in Zürich zeigen deutlich, dass die Einführung einer SIP, die rund um die Uhr an „hot spots“ patrouilliert, ein wirksames Instrument im Kampf gegen Jugendgewalt darstellen kann (Schweizerischer Bundesrat 2009). Die tabellarische Zusammenstellung der in diesem Kapitel erwähnten Stärken und Schwächen befindet sich in Tabelle 10 im Anhang 2.

9 Wohnen und Zusammenleben

Im Bereich des Wohnens und Zusammenlebens steht die soziale oder kulturelle Integration und nicht die strukturelle Integration der Migranten und Migrantinnen im Vordergrund. Wie bereits aufgezeigt, liegt die Zuständigkeit für die strukturelle Integrationsförderung vorwiegend bei den zuständigen Regelstrukturen, während im Bereich des Zusammenlebens vor allem die spezifische Integrationsförderung zur Anwendung kommt (Gerber 2005: 10). In den letzten Jahrzehnten konnte man in der Schweiz vermehrt eine Tendenz zur „Sortierung der Haushalte“ nach sozio-demografischen Kriterien beobachten. Im Rahmen dieses Prozesses ziehen die Oberschichtfamilien in die Agglomeration, während die Mittel- und Unterschichtfamilien sich in den suburbanen Räumen niederlassen. In den Städten leben vor allem Einzelpersonen, die kleine Wohnungen oder alternative Wohnformen (Wohngemeinschaften etc.) bevorzugen (Gerber 2005: 8). Dieser Prozess der „Sortierung“ wird von einer zunehmenden Gruppierung nach ethnischen und nationalen Kriterien begleitet. Obwohl die Segregation nach nationaler Zugehörigkeit in der Schweiz – verglichen mit anderen Ländern – schwach ist und keinen Anlass zur Sorge gibt, findet auch hier langsam ein Prozess der Segregation nach ethnischen und nationalen Kriterien statt.

Inwiefern dieser Prozess der Gruppierung nach „ethnischen und nationalen“ Kriterien für die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung ein Hindernis darstellt, wird in der Fachliteratur heftig diskutiert. Einige Autoren vertreten dabei die Auffassung, dass gerade in der ersten Phase der Eingewöhnung und Eingliederung die Einbindung des Einzelnen in ethnische Netzwerke von Nutzen sein kann, etwa bei der Suche nach einer Arbeitsstelle, einer Wohnung etc. (Manderscheid 2004: 112-113). Andere betrachten dieses Phänomen eher aus einer „Quartier- bzw. Siedlungsperspektive“ und argumentieren, dass die Nachteile der Segregation überwiegen, weil sie vor allem den Ausschluss aus einer Gesellschaft zum Ausdruck bringt (Huissoud et al. 2003: 176 ff.).

9.1 Wohnsituation der Migrantenbevölkerung in Basel

In Basel gibt es seit Anfang des 20. Jahrhunderts Stadtviertel, in denen ein grosser Teil der Bewohner ausländischer Herkunft ist. Solch hohe Ausländeranteile sind beispielsweise in den industriell geprägten Wohnvierteln im Norden der Stadt Basel anzutreffen. In den Quartieren Rosental (53.9%) und Matthäus (50.4%), die sich in Kleinbasel befinden, beträgt der Ausländeranteil über 50%. Ausländeranteile von über 40 % findet man auch im Klybeck Quartier (48%) und in Kleinhüningen (42.6%). In Grossbasel

zeichnen sich das St. Johann (41.6%) und das Gundeli (39%) durch hohe Ausländeranteile aus. Kleinbasel und das St. Johannquartier werden unter dem Begriff Basel Nord zusammengefasst. In diesem Wohngebiet ist die Bevölkerungsdichte im Vergleich zu den übrigen Stadtvierteln hoch, die Anzahl an Grünflächen gering und die Belastung durch den Verkehr stark. Die Ausländerinnen und Ausländer sind dagegen in den Landgemeinden Riehen und Bettingen, im Bachletten und auf dem Bruderholz gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung deutlich untervertreten.⁷⁷

Beobachtet man die demografische Entwicklung über einen gewissen Zeitraum hinweg, so stellt man fest, dass die Ausländeranteile in einigen „traditionellen“ Ausländerquartieren stetig abnehmen (z.B. im Gundeli, im St. Johann, in Kleinhüningen oder im Klybeck), während sie sich in anderen Quartieren (z.B. Matthäus oder Clara-Quartier) auf einem hohen Niveau eingependelt haben. Dagegen hat der Ausländeranteil in einigen „gut situierten“ Quartieren (z.B. Ring, St. Alban, Iselin) stark zugenommen. Der Trend hin zu einer „besseren Verteilung der Migrantenbevölkerung“ auf dem städtischen Gebiet wird auch von den Daten des Statistischen Amtes bestätigt (z.B. Moll et al. 2007).

Dieses Phänomen kann durch mehrere Faktoren erklärt werden. Einerseits sind die traditionellen Einwandererquartiere klassische Durchgangsquartiere, in denen sich die Migrantinnen und Migranten nach ihrer unmittelbaren Ankunft niederlassen, weil der Wohnraum vergleichsweise billig und das Angebot an leer stehenden Wohnungen gross ist. Diese Tatsache spiegelt sich auch in der Aufschlüsselung der Zu- und Wegzüge pro Wohnviertel wider, die belegt, dass in diesen Stadtvierteln die grösste Anzahl der Neuzugezogenen aus dem Ausland kommt. Entscheidet sich ein Migrant bzw. eine Migrantin jedoch für einen längeren Aufenthalt in Basel – und verfügt auch über die dafür benötigten finanziellen Mittel – wird ein Umzug in einen attraktiveren Stadtteil bzw. in einen anderen Kanton in Erwägung gezogen. Ein zweiter Grund für die bessere Verteilung liegt darin begründet, dass vermehrt deutsche und andere EU/EFTA-Staatsangehörige nach Basel ziehen, die sich durch einen niedrigen „Segregationsindex“ auszeichnen (Grillon und Thommen 2008: 14).

Die Berechnungen des Segregationsindex des Statistischen Amtes Basel-Stadt zeigen in der Tat, dass die Tendenz zur Segregation in den verschiedenen Nationalitätengruppen variiert: Während die EU-EFTA Staatsangehörigen sich gleichmässig über die Stadt verteilen, leben die Personen

⁷⁷ Diese Angaben beruhen auf den Zahlen zur Wohnbevölkerung nach Wohnviertel seit 2004 aus dem Statistischen Jahrbuch 2008 (Imhof 2008).

aus Serbien-Montenegro und Sri Lanka räumlich eher segregiert (Grillon und Thommen 2008: 14). Die Angehörigen dieser beiden Nationalitätengruppen wohnen oft in den Wohnvierteln in Basel Nord (Grillon und Thommen 2008: 14; Moll et al. 2007: 19). Betrachtet man ausschliesslich die Zusammensetzung der ausländischen Wohnbevölkerung in Basel Nord, so stellt man fest, dass Staatsangehörige aus der Türkei und Italien vor den Staatsangehörigen aus Serbien, Montenegro und dem Kosovo die grössten Nationalitätengruppen bilden (Moll et al. 2007: 18).

Die interaktiven Quartierporträts des Statistischen Amtes Basel-Stadt enthalten auch Aussagen zur Altersstruktur in den verschiedenen Basler Quartieren.⁷⁸ Der grösste Teil der unter 19-Jährigen wohnt in den beiden Landgemeinden, auf dem Bruderholz und in den traditionellen Ausländerquartieren (Rosental, Klybeck, Kleinhüningen und St. Johann). Die über 65-Jährigen sind in Riehen, im Hirzbrunnen, am Ring, in den Vorstädten, im St. Alban und auf dem Bruderholz stark vertreten. Der niedrigste Prozentsatz an älteren Menschen findet sich zurzeit in den Kleinbasler Quartieren Matthäus und Klybeck. Die grösste Dichte an Personen im Erwerbsalter (20 bis 64 Jahre) weisen dagegen die Quartiere Rosental, Matthäus, Altstadt und Gundeldingen auf.

Wie schon in Kapitel 3 erwähnt, nimmt das Durchschnittsalter der Migrantenbevölkerung immer stärker zu. Diese Feststellung lässt den Schluss zu, dass viele Migrantinnen und Migranten auch nach dem Ausstieg aus dem Erwerbsleben in Basel bleiben. Zurzeit machen die Südeuropäerinnen –und europäer aus Italien und Spanien den grössten Anteil der Migrantenbevölkerung im Rentenalter aus. Eine grosse Anzahl dieser Personengruppe entscheidet sich früher oder später für den Umzug in ein Altersheim. Für die älteren Migrantinnen und Migranten aus Südeuropa wurde beim Neubau des Alters- und Pflegeheims Falkenstein im Gundeli eine „mediterrane“ Abteilung geschaffen, in der zurzeit elf Personen leben. Das Personal spricht – wenn möglich – Italienisch, und es wird auch italienisch gekocht. In der mediterranen Wohngruppe findet wöchentlich ein Gottesdienst auf Italienisch statt, und wichtige italienische Festtage werden gemeinsam gefeiert. Die lange Warteliste für die „mediterrane“ Wohngruppe zeigt, dass der Bedarf an einem solchen spezifischen Wohnangebot bei der Migrantenbevölkerung gross ist.

Aktuelle Daten zur Wohnsituation der Migrantenbevölkerung in Basel-Stadt gibt es keine. Dementsprechend beruhen die in der Tabelle 7 abgebildeten Angaben des Statistischen Amtes zur Wohnfläche und zur Anzahl der

⁷⁸ <http://www.statistik-bs.ch/themen/01/karten-t01/cc01-6> (konsultiert am 07.04.2010).

Bewohner pro Wohnung auf einer Auswertung der Volkszählung 2000. Aus der Gegenüberstellung der sechs Quartiere mit dem höchsten Ausländeranteil und dem Quartier mit dem niedrigsten Ausländeranteil wird ersichtlich, dass die Wohnfläche, die einem Mieter zur Verfügung steht, in den traditionellen Ausländerquartieren bedeutend kleiner ist als in dem „besser gestellten“ Stadtteil. Dem Indikatoren-Bericht zu Basel Nord lässt sich ausserdem entnehmen, dass die Wohnungen in Basel Nord tendenziell kleiner sind, dass es weniger Einpersonenhaushalte gibt und dass die Raumverhältnisse verglichen mit dem Basler Durchschnitt beengter sind. In Basel Nord ist darüber hinaus die Anzahl der Haushalte, in denen mehr Personen leben als Zimmer zur Verfügung stehen, besonders hoch (Moll et al. 2007: 24-27).

Tabelle 7: Vergleich der Basler Quartiere

Quartier	Bevölkerungsdichte	Wohnfläche pro Einwohner	Anzahl Bewohner pro Wohnung
Matthäus	400,1	35m ²	1.9
Rosental	137,1	35m ²	1.9
Klybeck	375,8	32m ²	2
Kleinhüningen	196,5	34m ²	2
Gundeldingen	280,1	39m ²	1.8
St. Johann	267,8	37m ²	1.9
Bachletten	157,2	49m ²	1.9

Quelle: Volkszählung 2000 (Daten auf Webseite des Statistischen Amtes)

9.2 Massnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität

9.2.1 Stadtentwicklung

Als Reaktion auf die Abwanderungsprozesse und den damit verbundenen Rückgang der Steuereinnahmen hat der Kanton Basel-Stadt seit Ende der 90er Jahre auf die Stadtentwicklung gesetzt. Im Jahre 1997 wurde im Rahmen der *Werkstadt Basel* ein ehrgeiziges Aktionsprogramm für die Stadtentwicklung definiert. Dieses 1999 vorgestellte Aktionsprogramm enthielt über 200 Massnahmen, die in den Folgejahren auch zum grössten Teil realisiert wurden. Das Besondere am Aktionsprogramm war die aktive Beteiligung der Bevölkerung. So haben die Einwohnerinnen und Einwohner Basels im Rahmen der 38 Innovationsateliers über 400 Massnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität in den Quartieren vorgeschlagen. Anlässlich der 25 Konsenskonferenzen, an denen Vertreterinnen aus den verschiedenen Quartieren teilnahmen, wurden die Grundlagen für das Aktionsprogramm erarbeitet.

Der grösste Teil der Massnahmen befasste sich mit der Aufwertung der Lebensqualität in Kleinbasel. Die für Kleinbasel entwickelten Massnahmen wurden unter dem Titel *Integrale Aufwertung Kleinbasel* zusammengefasst. Das Projekt *Integrale Aufwertung Kleinbasel* umfasste die folgenden elf Handlungsfelder: Wohnumfeld und öffentlicher Raum, Wohnen, Verkehr, Arbeit, Umwelt, Integration, Bildung, Soziokultur, Kultur, Kommunikation und Verwaltungsprozesse. In jedem Handlungsfeld wurden Wirkungsziele, Massnahmen und Indikatoren für das Controlling definiert. Die realisierten Projekte waren sehr unterschiedlich: Sie reichten von der Einrichtung des Mädchen-Treffpunkts *Mädchen* bis zu Verbesserungen der Infrastruktur (Aufwertung der Pausenplätze) (Gerber 2005: 33-39). In der zweiten Phase, die 2005 begann, wurde das Projekt unter dem Titel *Stadtentwicklung Basel Nord* auch auf das St. Johannquartier in Grossbasel ausgedehnt. Neben den einzelnen Projekten wurden drei Impulsprogramme unter den Titeln *Rhein* (z.B. Aufwertung der Rheinpromenade), *Logis Bâle* (Bau moderner und grosser Wohnungen im Stadtgebiet) und *Wohnfeldaufwertung* (Verkehrsberuhigung, Schaffung von Begegnungszonen) konzipiert.

Im Jahre 2006 zog der Regierungsrat eine Bilanz zur Umsetzung des Aktionsprogramms Stadtentwicklung. Er unterstrich, dass über 100 Projekte realisiert worden waren und dass viele weitere in Bearbeitung waren.⁷⁹ Nur 20 Projekte wurden nicht umgesetzt. Bei der Umsetzung des Aktionsprogramms konnte die Regierung auf die Unterstützung der Stiftungen – insbesondere der *Christoph Merian Stiftung* und der *Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige (GGG) Basel* – zählen, die eine grosse Anzahl von Projekten finanzierten. Damit die Quartierbewohner ihre Stimme während des gesamten Prozesses einbringen konnten, wurden Organisationen eingerichtet, die die Interessenvertretung der Quartierbewohner wahrnehmen sollten. Die Mitwirkung der Quartierbewohner an den politischen Entscheidungsprozessen wurde zudem in einer Verordnung festgeschrieben.

Im gesamten Stadtgebiet gibt es 16 *Neutrale Quartiervereine*. Sie setzen sich aus Privatpersonen zusammen, die die Stimme der Stadtteilbewohner in die verschiedenen Gremien der Stadtentwicklung einbringen und die diverse Veranstaltungen für die Quartierbevölkerung organisieren. Im Rahmen der *Integralen Aufwertung Kleinbasel* wurde zudem ein Stadtteilsekretariat eingerichtet, das als Bindeglied zwischen den Kleinbasler Bewohnern und der Verwaltung fungiert. Weitere Gremien, in die verschiedenen Vereine ihre Stimme einbringen können, sind die Quartierkoordinationen Gundeli und St.

⁷⁹ <http://www.medienmitteilungen.bs.ch/2006-12-04-rrbs-001.htm> (konsultiert am 19.04.2010).

Johann. Seit 2009 ist die Stadtentwicklung, zu der auch die Kontaktstelle für Quartierarbeit gehört, eine Abteilung im Präsidialdepartement.

9.2.2 Interkulturelle Begegnungsorte

Das Aktionsprogramm zur Stadtentwicklung enthielt Zielsetzungen, die auch in diesem Bereich Integration fördern sollten. Eine spezifische Massnahme in diese Richtung war die Schaffung von Kontaktmöglichkeiten zwischen Einheimischen und Zugewanderten. Das Angebot an *Begegnungsorten* wurde in den letzten Jahren in der ganzen Stadt ausgebaut, sodass es jetzt in den meisten Quartieren einen Quartiertreffpunkt und einen Jugendtreff gibt. Im Rahmen der *Integralen Aufwertung Kleinbasel* wurden zudem insbesondere in Kleinbasel zahlreiche Projekte lanciert. Doch würde es den Rahmen dieses Forschungsberichts sprengen, auf jedes einzelne dieser Angebote einzugehen. Aus diesem Grund beschränken wir uns auf die Vorstellung von Angeboten, die eine interkulturelle Begegnungskomponente beinhalten, und die in den Experteninterviews ausdrücklich erwähnt wurden.

In den Interviews wurde mehrfach über den Quartiertreffpunkt *MAKLY* (benannt nach den Quartieren Matthäus und Klybeck) gesprochen, dessen Angebote sich besonders an Eltern und ihre Kinder richten.⁸⁰ Bereits seit 1994 finden im Eltern-Kind Treff *MAKLY* offene Treffen statt, an denen Eltern mit Kleinkindern aus verschiedenen Kulturkreisen teilnehmen. Seit vielen Jahren wird dort auch mit Mediatorinnen und Mediatoren aus verschiedenen Ländern gearbeitet, und die Informationen zum *MAKLY* liegen ebenfalls in mehreren Sprachen vor. Auf den Treffen steht die Bildungs-, Kreativitäts- und Integrationsförderung der Eltern und der Kinder im Vordergrund. Am *MAKLY* finden aber auch Kurse, z.B. Deutschkurse, und Veranstaltungen zu diversen Fragen der Erziehung statt. Für die Eltern besteht dabei die Möglichkeit, mit anderen Eltern in Kontakt zu kommen und sich bei der Mütter-Vaterberatung zu Erziehungsfragen beraten zu lassen. Das vielfältige Angebot wird durch den grossen Einsatz der freiwilligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufrecht erhalten.

Im Herbst 2003 öffnete das interkulturelle Kultur- und Begegnungszentrum *Union* seine Türen. Das *Union* hat für Jung und Alt ein reichhaltiges Programm zusammengestellt: Von Ausstellungen über Podiumsdiskussionen bis hin zu Konzerten bietet es in erster Linie ein reichhaltiges Kulturprogramm. Das Restaurant im *Union* verfügt über eine abwechslungsreiche Speisekarte, auf der sich Gerichte aus verschiedenen Ländern befinden. Im *Union* finden ausserdem diverse soziokulturelle Aktivitäten wie Kurse

(Bewegung, Kochen etc.) und Treffs statt. Einige der Räumlichkeiten dieses Vereins sind dauerhaft an Organisationen im Integrationsbereich vermietet, während andere für private Veranstaltungen vermietet werden. Die *Christoph Merian Stiftung* brachte die Mittel für die Anfangsfinanzierung auf und ist nach wie vor eine der wichtigsten Finanzierungsquellen. Neben dem *MAKLY* und dem *Union* wurden auch der *LoLa-Quartiertreff* im St. Johann und der *Familientreff auf dem Gundelifeld* als Orte der interkulturellen Begegnung konzipiert.

Die seit 2006 bestehende *Freizeithalle Dreirosen* verbindet die interkulturelle Begegnung mit Sport. Sie stellt Interessierten diverse Spiel- und Sportgeräte zur Nutzung zur Verfügung. Die Nutzung ist unentgeltlich, aber für bestimmte Geräte muss ein Ausweis als Pfand hinterlegt werden. In der Freizeithalle gibt es auch einen Seilgarten und eine Kinder-Kletterwand. In der Gymnastikhalle finden schliesslich diverse Kurse und Veranstaltungen statt. Der Betrieb der Freizeithalle wird durch die Basler *Freizeitaktion* sichergestellt. Das Beschäftigungsprogramm *Overall* bietet jungen Sozialhilfebeziehern die Möglichkeit, berufliche Erfahrungen in der Restauration, in der Verwaltung und in der Gebäudetechnik zu sammeln. Nach drei Jahren Ungewissheit was die weitere Finanzierung anging wurde im November 2009 verkündet, dass die *Christoph Merian Stiftung* und der Kanton den Grossteil der Betriebskosten für das Angebot übernehmen werden.⁸¹

Neben diesen drei grossen Zentren der interkulturellen Begegnung gibt es in Basel zahlreiche punktuelle Aktivitäten zur Förderung des Zusammenlebens. Dabei muss insbesondere die seit 1991 bestehende interkulturelle Bibliothek *JUKIBU* erwähnt werden, die auf zwei Stockwerken über 20'000 Medien – Bücher, CDs, DVDs und Videos – in über 90 Sprachen zur Ausleihe anbietet. Finanziert wird dieser Verein von der GGG sowie durch Mitglieder- und Sponsorenbeiträge. Die an rund 20 Samstagen stattfindenden *Olla Comun* Anlässe in den Räumlichkeiten des K5 leisten ebenfalls einen Beitrag zum interkulturellen Zusammenleben. Anlässlich eines *Olla Comun* Mittagessens bereiten sozial und ehrenamtlich engagierte Frauen und Männer aus einem Herkunftsland ein für ihr Land typisches Gericht zu. Die Speisekarte wechselt monatlich: So steht z.B. im April 2010 ein ägyptisches Essen auf dem Programm, während im Mai moldawisch gekocht wird. Zu den *Olla Comuns* sind die einheimische sowie die zugewanderte Bevölkerung in der Region Basel eingeladen, wobei die Gastgeber für die Werbung und die Projektinformation verantwortlich sind. Die Einnahmen aus dem Mittagessen

⁸⁰ <http://www.quartiertreffpunktebasel.ch/makly/index.html>
(konsultiert am 19.04.2010).

⁸¹ <http://www.bfabasel.ch/newsletter42009/dreirosen.jsessionid=D08A0FB885436CBE8F2ACD467E65867F> (konsultiert am 19.04.2010).

fliessen in ein Projekt in der Heimat der jeweiligen Migrantinnen und Migranten.

Neben diesen Initiativen zur interkulturellen Begegnung gibt es in Basel auch eine grosse Anzahl von Migranten- und Kulturvereinen, die für viele Migrantinnen und Migranten einen wichtigen Anlaufpunkt darstellen. In den Kulturvereinen können sie sich mit Landsleuten treffen, Fernsehprogramme in der Muttersprache anschauen und kulinarische Spezialitäten aus der Heimat geniessen. Die Kultur- und Migrantenvereine leisten manchmal auch einen Beitrag zu einer Veranstaltung im Quartier (z.B. „kulinarische Köstlichkeiten“) und tragen so ihren Teil zum „friedlichen Zusammenleben“ bei.

9.3 Stärken und Schwächen-Profil

9.3.1 Stärken

Im Gegensatz zu anderen Schweizer Städten ist es in Basel nach wie vor möglich, günstigen Wohnraum zu finden. Somit können sich auch sozial benachteiligte Personen eine Wohnung leisten. Obschon die Mieten im schweizerischen Vergleich relativ niedrig sind, macht die Miete nichtsdestoweniger einen grossen Teil des Budgets von sozial benachteiligten Personen aus (Dubach et al. 2010). Verschiedene Entwicklungen haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass das Angebot an billigem Wohnraum in Basel abgenommen hat. Mit dem Projekt *Logis Bâle* wird beispielsweise vermehrt Wohnraum für gehobene Bedürfnisse (grössere Wohnungen, moderne Einrichtung etc.) im oberen Preissegment bereit gestellt. Diese Wohnungen sprechen vor allem hoch qualifizierte und gut situierte Migrantinnen und Migranten an, die es schätzen, in der unmittelbaren Nähe ihres Arbeitsplatzes zu wohnen. Dementsprechend wird das Engagement des Kantons zur Schaffung attraktiver neuer Wohnungen von diesen Kreisen sehr begrüsst (Interview 26). Auch die Massnahmen zur Aufwertung des öffentlichen Raums (z.B. neue Grünflächen) finden grossen Zuspruch.

Die im Sommer 2007 verabschiedeten Leitlinien zur Alterspolitik im Kanton Basel-Stadt befassten sich unter anderem auch mit dem Punkt „Wohnen im Alter“. Eine der vom Regierungsrat in diesem Zusammenhang eingerichteten Arbeitsgruppen hat diverse Umsetzungsvorschläge für diesen Bereich erarbeitet. Obschon die Umsetzung der Altersleitlinien insbesondere im Bereich „Wohnen“ infolge der hohen Kosten inzwischen ins Stocken geraten ist,⁸² wird das Angebot an altersgerechten Wohnungen in der Stadt laufend

ausgebaut. Die Einrichtung der „mediterranen“ Abteilung im Alters- und Pflegeheim Falkenstein stellte eine weitere Antwort auf die Forderung der mit dem Thema „Alter“ befassten Migrantenvereine dar. Dass den betagten südeuropäischen Migrantinnen und Migranten ein spezifisches Angebot zur Verfügung gestellt wurde, wurde insgesamt positiv beurteilt (Interviews 11, 28). Die wissenschaftliche Literatur bestätigt ebenfalls, dass diese spezifischen Wohnangebote einem Bedürfnis der Migrantenbevölkerung entsprechen (z.B. Bisegger und Hungerbühler 2008).

Die Bereitstellung dieses neuen Wohnangebots für Seniorinnen und Senioren ist unter anderem auch auf die Lobbying-Arbeit des Migrantenvereins *Pro Migrante* zurück-zuführen. Als das Bürgerspital sich für den Bau eines neuen Alters- und Pflegeheims entschied, nahmen die Verantwortlichen den Kontakt zu dieser Gruppe auf. Seitdem nämlich *Pro Migrante* im Jahre 2006 zu einer ersten Tagung zum Thema „Migration und Alter in der Region Basel“ einlud, hat im Kanton Basel das Bewusstsein für die schwierige Situation der älteren Migrantenbevölkerung zugenommen (Interview 13). Inwiefern diese Erkenntnisse allerdings zu konkreten Verbesserungen geführt haben, war bei den Experten umstritten.

Das „deliberative“ Verfahren zur Ausarbeitung des Aktionsprogramms *Stadtentwicklung* im Rahmen der *Werkstadt Basel* wurde von den meisten Experten lobend erwähnt (Interview 26, 22). An dieser Stelle muss auch unterstrichen werden, dass mehrere in diesem Bericht erwähnten Massnahmen ihren Ursprung in der *Werkstadt Basel* fanden (Interview 18, 26). Darüber hinaus weist die Durchführung ähnlicher Konsultationsprozesse in weiteren Städten des In- und Auslands darauf hin, dass die Mitbestimmung der Bevölkerung einen wichtigen Beitrag zu einer erfolgreichen Stadtentwicklung leistet. Im Zusammenhang mit dieser Untersuchung muss noch erwähnt werden, dass eine Zusatzwerkstatt mit Migrantinnen und Migranten durchgeführt wurde. Die Schlussfolgerungen der Migrantinnen und Migranten flossen auch in den Prozess der Meinungsbildung ein.

Grösstenteils auf Zustimmung bei den Expertinnen und Migrantinnen stösst auch das Angebot an interkulturellen Begegnungsorten in der Stadt Basel (Interview 4, 6, 7). Diese Treffpunkte, an denen Personen aus verschiedenen Ländern mit ähnlichen Interessen (Musik, Kultur etc.) zueinander Kontakte knüpfen können, leisten nach Meinung der Experten einen grossen Beitrag zur Integration. Tatsächlich sind sich die meisten Interviewpartnerinnen einig, dass nur durch Begegnung und ein dadurch erzielttes besseres Verständnis für die Situation der Migrantinnen und Migranten Vorurteile abgebaut werden können. Einig waren sich die befragten Experten aber auch, dass man niemanden dazu zwingen könne, solche Einrichtungen zu besuchen und Freundschaften mit Personen aus anderen Ländern zu schliessen. Insgesamt gesehen befürworteten alle Experten unisono, die verschiedenen

⁸² http://www.grauepanther.ch/Aktuelles/Berichte/baz_6_10_09_1.html (konsultiert am 19.04.2010).

„Treffs“ unbedingt weiter zu unterstützen, da sie eine wichtige Lücke im Integrationsangebot schliessen.

9.3.2 Schwächen

Doch riefen die ehrgeizigen Pläne im Bereich der Stadtentwicklung bei einigen Expertinnen und Interviewpartnerinnen auch Ängste hervor, die von einem der Beteiligten als Angst vor der zunehmenden „Ghettoisierung“ im Kanton Basel-Stadt beschrieben wurde (Interview 6). Mit dem Ausdruck Ghettoisierung wird auf die Befürchtung hingewiesen, dass die räumliche Segregation in den nächsten Jahren weiter zunehmen könnte. Denn die räumliche Auftrennung der Stadt nach dem Kriterium der „sozialen Schichtzugehörigkeit“ untergräbt laut einiger Experten die Bemühungen im Integrationsbereich (Interview 6). Wenn nämlich beispielsweise in einer Quartierkrippe oder einer Spielgruppe über 90% der Kinder fremdsprachig sind, steht die Sprachförderung vor grossen Herausforderungen (Interview 18).

Ängste wurden auch im Zusammenhang mit den Aufwertungsarbeiten im öffentlichen Raum geäussert, denn es wird befürchtet, dass diese Arbeiten zu Lasten von bestimmten Bevölkerungsgruppen gehen können. Konkret besteht die Angst, dass z.B. Jugendliche im Rahmen solcher Aktivitäten aus dem öffentlichen Raum vertrieben werden (Interview 22). Das Kasernenareal beispielsweise, für das viele kulturelle Umnutzungspläne bestehen, war bisher ein beliebter Treffpunkt für junge Leute. Diese könnten sich bei einem weiteren Ausbau des Kulturangebots nicht mehr in ihrem gewohnten Umfeld aufhalten. Des Weiteren wird argumentiert, dass der Bau teurer Wohnung zu Lasten des günstigen Wohnraums geht, und dass es in der Folge für sozial Benachteiligte schwieriger werden könnte, günstige Wohnungen zu finden (Dubach et al. 2010).

Die meisten Beteiligten sind sich einig, dass die Quartiere einen wichtigen Beitrag zur Integration der Migrantinnenbevölkerung leisten. Nach dem neuen *Welcome-Konzept* soll in jedem Quartier eine Begrüssung der Neuzugezogenen stattfinden. Die Frage aber, wie die Quartierarbeit am besten organisatorisch zu regeln ist, ist umstritten. Aus Sicht der Verwaltung besteht ein Interesse daran sicherzustellen, dass bestimmte Angebote (z.B. Neuzuzügerbegrüssung) flächendeckend durchgeführt werden. Die Quartiere hingegen sind der Meinung, dass die Aktivitäten in den Quartieren auf die lokalen Gegebenheiten Rücksicht nehmen müssen. Zudem befürchten einige Akteure, dass die diversen Reformen im Bereich der Quartierarbeit zu Überschneidungen führen könnten (Interview 6).

Das bestehende Angebot an „offenen Treffs“ wurde von den meisten Interviewpartnern als ausreichend bezeichnet. Betrachtet man die Gesamtheit der „offenen Treffs“, so fällt auf, dass der Grossteil allen offen steht, wobei das

Angebot der meisten offenen Treffs insbesondere Familien anspricht. Daneben gibt es spezifische Treffs und Anlaufstellen, die sich primär an die Jugendlichen richten. Eine Gruppe, deren Bedürfnisse – laut Expertinnen und Experten – mit dem jetzigen Angebot nicht abgedeckt wird, ist die der älteren Migrantinnenbevölkerung. Aus diesen Überlegungen heraus wurde die Idee entwickelt, einen Treffpunkt speziell für ältere Migrantinnen und Migranten einzurichten (Interview 11).

Einige der Interviewten zweifelten grundsätzlich am Nutzen der interkulturellen Begegnungsangebote. Sie sind der Auffassung, dass die Schweizerinnen und Schweizer, die diese Orte frequentieren, sowieso schon Ausländerinnen und Ausländern gegenüber offen seien. Dagegen würden Personen, die eine negative Haltung haben, solche Orte prinzipiell meiden (Interview 22). Ein weiterer Kritikpunkt, der in den Interviews geäussert wurde, betraf die den Begegnungsprojekten unterliegende „Bring-Schuld“. So fragten sich Interviewpartner, warum es immer die Aufgabe der Aufnahmegesellschaft sein sollte, Möglichkeiten der interkulturellen Begegnung zu schaffen. Man könnte doch ebenso verlangen, dass die Migrantinnen und Migranten ihrerseits Stätten der interkulturellen Begegnung schaffen (Interview 6).

Umstritten war auch die Frage, inwiefern die Angebote wirklich zu einem besseren Verständnis zwischen den Kulturen beitragen (Interviews 1, 6, 4, 25). Als äusserst wichtige Orte der interkulturellen Begegnung wurden von den Expertinnen die zahlreichen Sportvereine und Klubs in der Region Basel angeführt. Sie stimmen darin überein, dass in den zahlreichen Sportvereinen – insbesondere in den Fussballclubs – ein wichtiger Beitrag zur Integration geleistet wird. In diesem Zusammenhang wurde die These aufgestellt, dass die interkulturellen Begegnungsangebote nur beschränkt nützlich sind, weil sich die Menschen ihre Freunde aufgrund von gemeinsamen Interessen (Fussball, Turnen, Malen etc.) aussuchen würden. Aus diesem Grund würde es sich eher lohnen, auf eine transkulturelle Öffnung der Vereine hinzuwirken als interkulturelle Begegnungszentren zu schaffen.

Ein letzter Punkt bezieht sich auf die Kritik, dass sich die Migrantinnen und Migranten an Veranstaltungen für die Allgemeinheit nur selten beteiligen würden (Interviews 6, 10). So wurde moniert, dass die Migrantinnen und Migranten die diversen Angebote nur selten nutzen würden und auch das mangelnde Engagement der Migrantinnenvereine bei offiziellen Veranstaltungen (z.B. Quartierfesten etc.) wurde kritisiert. Insgesamt lassen die Interviews den Schluss zu, dass die Vernetzung zwischen den Migrantinnenvereinen und der „schweizerischen Zivilgesellschaft“ nach wie vor unzureichend ist. Eine Ausnahme sind die Olla Comun Anlässe, bei denen Migrantengruppen und schweizerische Vereine zusammenarbeiten. Insgesamt wurde mehrere Male die Angst geäussert, dass die fehlende Vernetzung

der Zivilgesellschaften zur Bildung von „Parallelgesellschaften“ führen könne (Interviews 4, 6, 7). Insgesamt gesehen scheinen sich jedoch alle einig zu sein, dass der Schlüssel zur Integration im „friedlichen Zusammenleben“ liegt. Uneinig ist man sich jedoch, welche Aktivitäten sich am besten dafür eignen, Menschen aus verschiedenen Herkunftsländern und Kulturen zusammenzubringen. Die tabellarische Zusammenstellung der in diesem Kapitel erwähnten Stärken und Schwächen befindet sich in Tabelle 11 im Anhang 2.

10 Demografische Herausforderungen

Redigiert von Ilka A. Steiner und Philippe Wanner, Labo Demo, Uni Genf

10.1 Einleitung

In diesem Teil des Berichts wird der Frage nachgegangen, wie die künftige Bevölkerungszusammensetzung des Kantons Basel-Stadt aussehen könnte und welche demographischen Tendenzen dabei auszumachen sind. Dazu werden zwei im Jahr 2005 erstellte Bevölkerungsprognosen, die auf der Homepage des Statistischen Amtes des Kantons Basel-Stadt⁸³ vorzufinden sind, besprochen. Danach wird für den Zeitraum 2009 bis 2030 ein eigenes Szenario erstellt. Aufgrund abweichender Migrations- und Fortpflanzungsverhalten gilt es je eine Prognose für die schweizerische, die europäische und die nicht-europäische Bevölkerung des Kantons Basel-Stadt zu erstellen. Im Vordergrund der Analyse der so gewonnenen Resultate steht die Frage der Bevölkerungszusammensetzung der im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Personen und zwar in Hinblick auf das Alter und die Nationalität.

Allen den in diesem Kapitel besprochenen Bevölkerungsprognosen liegt die so genannte Komponentenmethode⁸⁴ zugrunde. Dabei beeinflussen grundsätzlich zwei Elemente die Bevölkerungsentwicklung: der Geburten- bzw. Sterbeüberschuss, berechnet durch die Differenz zwischen der Anzahl der Geburten und der Anzahl der Todesfälle, und der Wanderungssaldo, ermittelt durch die Differenz zwischen der Anzahl der Einwanderungen und der Anzahl der Auswanderungen. Im Falle des Kantons Basel-Stadt spielen dabei nicht nur die internationalen sondern ebenso die interkantonalen Wanderungen eine Rolle. Setzt sich die analysierte Wohnbevölkerung aus verschiedenen Nationalitätengruppen zusammen, beeinflusst zudem das Einbürgerungsverhalten die Bevölkerungsentwicklung: Während der Erwerb der schweizerischen Staatsbürgerschaft in der Statistik eine Abnahme der ausländischen Bevölkerung bedeutet, nimmt die Anzahl der Schweizerinnen und Schweizer dementsprechend zu. Folglich wird vom Bevölkerungsbestand per 31. Dezember des Vorjahres der Geburtenüberschuss dazugerechnet bzw. der Sterbeüberschuss abgezogen, der Wanderungssaldo hinzugezählt und die Einbürgerungen je nach Bevölkerungsgruppe entweder addiert

⁸³ <http://www.statistik-bs.ch/> (konsultiert am 29.05.2010).

⁸⁴ Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone 2000-2060, Vollständiger Szenariensatz, Neuchâtel, 2002 (Bundesamt für Statistik 2002: 14).

(Schweizerinnen und Schweizer) oder subtrahiert (Ausländerinnen und Ausländer).⁸⁵

Hypothesen über die zukünftige Entwicklung dieser fünf Komponenten (Fruchtbarkeit, Sterblichkeit, Einwanderungen, Auswanderungen und Einbürgerungen) gestatten es, die Veränderung des Bevölkerungsstandes innerhalb eines Jahres zu ermitteln. Dieser Vorgang wird so lange wiederholt, bis das gewünschte Endjahr der Prognose, in unserem Falle das Jahr 2030, erreicht ist.

10.2 Vorliegende Prognosen

10.2.1 Hypothesen

Zurzeit liegen für den Kanton Basel-Stadt zwei Bevölkerungsprognosen vor. Wegen einer leicht unterschiedlichen Methodik und anders gewählten Hypothesen weichen die Ergebnisse dieser Szenarien voneinander ab.

2005 erstellten Wüest und Partner (W&P) ein Szenario zur Entwicklung der Wohnbevölkerung für den Zeitraum von 2005 bis 2030. Dabei bezogen sie sich auf Daten des Statistischen Amtes des Kantons Basel-Stadt. Das von ihnen verwendete Modell entspricht grundsätzlich einem herkömmlichen Bevölkerungsmodell, basierend auf einer demographischen Fortbeschreibung der Wohnbevölkerung aus dem Jahre 2004. Dabei nahmen sie eine Konstanz des damaligen Niveaus der Sterblichkeit, des Migrationssaldos und der Einbürgerungsquote an. In Bezug auf die Fruchtbarkeit vermuteten W&P, dass die Geburtenrate für die schweizerische Bevölkerung konstant bleibt, während die der ausländischen Bevölkerung in Zukunft leicht abnehmen würde. Zusätzlich wurden Ratings hinsichtlich der Attraktivität der einzelnen Wohnviertel verwendet und die beschlossenen und geplanten Bauvorhaben wie auch der Mehrverbrauch an Wohnfläche pro Person in die Prognose mit einberechnet.

2007 erstellte dann das Bundesamt für Statistik (BFS), basierend auf seinen eigenen Daten, für den Zeitraum von 2005 bis 2050 drei Szenarien, die eine plausible Streubreite künftiger Entwicklungen abstecken: Ein Referenzszenario, das die aktuelle Trendentwicklung abbildet und gemessen am Bevölkerungswachstum je ein hohes und ein niedriges Szenario.

Da die Ergebnisse des Referenzszenarios des BFS der Prognose von W&P am nächsten kommen, werden hier nur auf die dort aufgestellten Hypothesen, nicht aber auf die des hohen oder niedrigen Szenarios, eingegangen. Was die

⁸⁵ Bevölkerung = Bevölkerung Vorjahr + [Geburten - Todesfälle] + [Einwanderungen - Auswanderungen] +/- Einbürgerungen.

zusammengefasste Geburtenziffer (ZGZ) angeht, nahm das BFS einen weiteren Rückgang bis auf 1.06 Kinder pro Schweizerin und 1.34 Kinder pro Ausländerin bis 2050 an. Das Durchschnittsalter der Mütter bei der Geburt hingegen sollte für beide Bevölkerungsgruppen auf 32.14 respektive 30.41 weiter ansteigen. Ebenfalls erhöhen sollte sich bei beiden Geschlechtern und Bevölkerungsgruppen – laut Referenzszenario – die Lebenserwartung bei der Geburt und im Alter von 65 Jahren. Die interkantonalen Wanderungen (Auswanderungen wie auch Einwanderungen) sollten sich bis 2020 entsprechend der Tendenz der letzten 5 Jahre (2000-2005) weiterentwickeln, wobei dieser Wert auf die schweizweiten Wanderungshypothesen abgestimmt wurde⁸⁶. Ab 2020 blieb der Wert dann konstant. Bezüglich der internationalen Einwanderung nahm das BFS bis 2020 einen leichten Anstieg für die schweizerische und einen leichten Rückgang für die ausländische Bevölkerung an. Ab 2020 blieb dann auch dieser Wert konstant. Die Zahl der internationalen Auswanderungen wie auch die der Einbürgerungen wurde auf dem durchschnittlichen kantonalen Niveau der letzten 5 Jahre (2000-2005) konstant beibehalten, wobei diese Werte ebenfalls auf die schweizweiten Hypothesen abgestimmt wurden.

10.2.2 Resultate

10.2.2.1 Bevölkerungszahlen

Die wichtigsten Ergebnisse bezüglich der Entwicklung der Bevölkerungszahlen dieser beiden Bevölkerungsprognosen werden nun präsentiert und mit den effektiven Zahlen von 2008 verglichen. Wie schon angesprochen, gehen die beiden Prognosen von unterschiedlichen Startbevölkerungen aus. Daher werden die Resultate jeweils mit der Realität der gleichen Datenquelle verglichen. Auch wenn die Prognosen mit der Realität kurzfristig nicht übereinstimmen, kann dies die langfristige Voraussage (bis 2030) durchaus tun. Ein Überblick über die in diesem Teil besprochenen Bevölkerungszahlen befindet sich in Tabelle 8.

Beide oben präsentierten Prognosen sehen eine Bevölkerungsabnahme für den Kanton Basel-Stadt vor. Während das BFS bis 2030 einen Rückgang von 6.5% prognostiziert, berechnen W&P, mit einer Abnahme von 4.3%, einen etwas optimistischeren Ausgang. Das BFS erklärt sich diese Entwicklung folgendermassen: „Die sinkenden Bevölkerungszahlen des Kantons in den

⁸⁶ Die kantonalen Hypothesen der Szenarien des BFS werden bezüglich der Migration grösstenteils durch die schweizweiten Hypothesen bestimmt oder zumindest beeinflusst. Dies ist vor allem der Fall für die interkantonalen Migrationen, da der Binnenwanderungssaldo für die ganze Schweiz Null betragen muss. (Bundesamt für Statistik 2009: 1).

nächsten 25 Jahren sind in erster Linie auf den negativen interkantonalen Wanderungssaldo und den Sterbeüberschuss zurückzuführen. Der Einwanderungsüberschuss aus dem Ausland kompensiert diesen Rückgang nicht (siehe Bundesamt für Statistik 2007: 2).“

Tabelle 8: Gesamtbevölkerung, nach Geschlecht oder Nationalität – Prognose W&P, Referenzszenario BFS und Realität 2008

	W&P		Realität BS ⁸⁷	BFS		Realität BFS ⁸⁸
	2005	2030	31.12.2008	2005	2030	31.12.2008
Bevölkerung	188'477	180'394	189'556	186'000	174'000	186'672
AusländerInnen	56'479	57'330	60'330	-	-	-
SchweizerInnen	131'998	123'064	129'226	-	-	-
Frauen	-	-	-	98'000	89'600	97'960
Männer	-	-	-	88'100	84'300	88'712

Weil der internationale Wanderungssaldo diesen Rückgang in der Realität jedoch kompensieren konnte, ist die ständige Wohnbevölkerung bis Ende 2008 kontinuierlich auf 189'556 (BS) bzw. 186'672 Personen (BFS) angewachsen. Somit lagen, zumindest was den allgemeinen kurzfristigen Trend angeht, beide Prognosen falsch.

Die Entwicklung der gesamten ständigen Wohnbevölkerung wurde von W&P durch das Zusammenlegen von zwei getrennt berechneten Szenarien, einerseits für die schweizerische und andererseits für die ausländische Bevölkerung, berechnet. Demnach kompensiert ein Anstieg von 1.5% der letzten Gruppe die Abnahme der Schweizer Wohnbevölkerung von 6.8%. Der Ausländeranteil würde aufgrund dieser Entwicklungen im analysierten Zeitraum im Kanton Basel-Stadt von 30% auf 31.8% steigen.

Die Realität im Jahre 2008 zeigt, dass die ausländische Bevölkerung zwar zugenommen hat, jedoch in viel stärkerem Mass als dies W&P vorausgesagt haben. Was die schweizerische Bevölkerung angeht, so stimmen Tendenz und Intensität zwischen Prognose und Realität überein.

Das BFS bezog sich hingegen, um die Gesamtbevölkerungsentwicklung zu berechnen, auf die Anzahl der Frauen und der Männer. Bis 2030

⁸⁷ Quelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Tabelle: Wohnbevölkerung nach Heimat, Geschlecht und Geburtsjahr, 2008, <http://www.statistik-bs.ch/themen/01/bevoelkerungsstruktur> (konsultiert am 30.04.2010).

⁸⁸ Quelle: Bundesamt für Statistik, Tabelle T1.2.1.2.8, <http://www.bfs.admin.ch> (konsultiert am 30.04.2010).

prognostiziert es eine Abnahme von 4.5% der männlichen und von 9.4% der weiblichen Bevölkerung. Somit würde sich das Geschlechterverhältnis der Gesamtbevölkerung im analysierten Zeitraum von 90 auf 94 Männer pro 100 Frauen erhöhen.

Was die vorhergesagte Abnahme der weiblichen Bevölkerung angeht, so stimmt Ende 2008 die Tendenz mit der Realität überein. Tatsächlich hat die Zahl der Frauen von 2005 bis 2008 leicht abgenommen. Was die Entwicklung der männlichen Bevölkerung angeht, so weist die Realität mit einer Zunahme von 0.7% eine andere Tendenz als die Prognose auf.

10.2.2.2 Altersstruktur

Nachfolgend werden die Prognosen bezüglich der prognostizierten Altersstruktur besprochen. Auf den Vergleich mit der Realität von 2008 wird jedoch verzichtet, da die besprochenen Proportionen sensibel auf kleine Veränderungen reagieren und somit im analysierten Zeitraum stark variieren können.

Der Anteil der 0-19-Jährigen in der Gesamtbevölkerung sinkt in beiden Prognosen von 17% (2005) auf 16% (2030). Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nimmt ebenfalls ab: Gemäß dem Szenario von W&P sinkt sie von 63% auf 62% und gemäss der Prognose des BFS von 62% auf 60%. Es ist der Anteil der 65-Jährigen und Älteren, der nach den beiden Szenarien im analysierten Zeitraum ansteigt: 2030 beträgt diese Alterskategorie laut W&P 22% (2005 noch 20%) und gemäss des BFS 24% (2005 noch 21%) der Gesamtbevölkerung. Beide Prognosen prognostizieren also bis 2030 eine Alterung der Bevölkerung des Kantons Basel-Stadt.

Basierend auf der oben besprochenen Altersstruktur kann das Verhältnis zwischen der „abhängigen“⁸⁹ Bevölkerung und derjenigen im erwerbsfähigen Alter (20-64 Jahre) errechnet werden. Der Jugendquotient⁹⁰ beträgt gemäss beiden Szenarien im Ausgangsjahr 27%. Während derjenige von W&P auf 25% sinkt, geht das BFS von einer Konstanz bis 2030 aus. Aufgrund der zuvor festgestellten Alterung steigt der Altersquotient von anfänglichen 33% auf 36% laut W&P bzw. auf 40% gemäss des BFS. Diese Entwicklungen haben eine Erhöhung des Gesamtquotienten⁹¹ zur Folge: Laut dem Szenario von W&P steigt dieser in der analysierten Zeit von 59% auf 61%. Während das BFS von einem ähnlichen Ausgangsniveau ausgeht, steigt der

⁸⁹ Unter „abhängiger Bevölkerung“ versteht man die Personen die in einem Alter sind, in dem man im Allgemeinen wirtschaftlich nicht mehr oder noch nicht aktiv ist.

⁹⁰ 0-19-jährigen / 20-64-jährige.

⁹¹ 65-jährigen und Älteren / 20-64-jährige.

Gesamtquotient⁹² hier bis 2030 auf 67%. Somit kämen auf zwei „abhängige“ Personen drei im erwerbstätigen Alter.

10.3 Bevölkerungsprognose

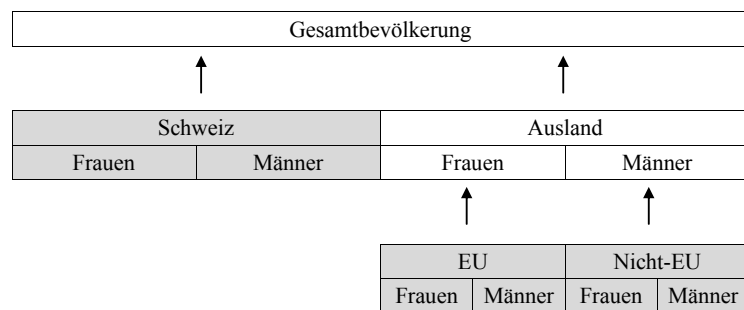
Um die tendenziellen Entwicklungen der einzelnen Komponenten der letzten Jahre (von 2005 bis 2008) zusätzlich berücksichtigen zu können, gilt es nun, eine eigene Bevölkerungsprognose zu erstellen.

10.3.1 Grundlagen

Um der Frage nach der Bevölkerungszusammensetzung im Bezug auf die Nationalität nachgehen zu können, werden je ein Grundszenario für die schweizerische, die ausländische EU- und die ausländische Nicht-EU-Bevölkerung⁹³ modelliert. Somit ergibt die Summe der EU- und der Nicht-EU-Bürgerinnen und Bürger das Total der ausländischen Bevölkerung und die Summe der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung das Gesamtbevölkerungstotal für den Kanton Basel-Stadt.

Aufgrund geschlechtsspezifischer demographischer Verhaltensweisen wird innerhalb jedes Grundszenarios die Entwicklung der Anzahl Frauen und Männer separat modelliert.

Abbildung 19: Modell der Bevölkerungsprognose für den Kanton Basel-Stadt



Wie beim Referenzszenario des BFS wird eine Fortsetzung der aktuellen Trendentwicklung modelliert. Da zur Zeit der Erstellung der Prognose umfassendes Datenmaterial per 31. Dezember 2008 zur Verfügung stand, wird der analysierte Zeitraum von 2009 bis 2030 ausreichen. Als grund-

⁹² $(0-19\text{-jährigen} + 65\text{-Jährigen und Älteren}) / 20-64\text{-jährigen}$.

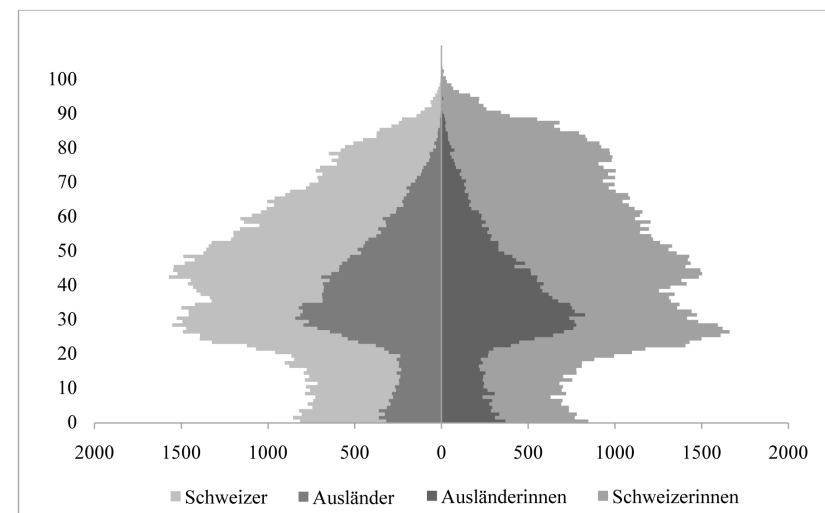
⁹³ Als EU-BürgerInnen gelten in diesem Bericht alle Personen, welche von 2000 an die Nationalität einer der 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (von 2007) haben.

legende Datenquelle wurde das Statistische Amt des Kantons Basel-Stadt ausgewählt. Falls der Zugang zu gewissen Daten jedoch nicht möglich war oder sie sich als ungeeignet herausstellten, wurden Daten des BFS verwendet. Da je eine Prognose für die EU- und die Nicht-EU-Bürgerinnen und Bürger modelliert wurde, wurden alle Mittelwerte von 2002 bis 2008 berechnet. Diese Entscheidung beruht auf der Einführung der *Bilateralen Verträge* im Rahmen der EU, die die Art der Migration und die Struktur der Migrantenbevölkerung veränderten.

10.3.2 Ausgangslage 2008

Ende 2008 lebten 189'556 Personen (52% Frauen und 48% Männer) im Kanton Basel-Stadt. Der Ausländeranteil betrug damals 32%, wovon 57% EU- und 42% Nicht-EU-Bürgerinnen und Bürger waren. Die in der Grafik 1 abgebildete Bevölkerungspyramide zeigt die Zusammensetzung der Gesamtbevölkerung im Jahre 2008.

Abbildung 20: Bevölkerungspyramide der Gesamtbevölkerung 2008, nach Geschlecht und Nationalität



Quelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt

Der schlanke Sockel – der auf die geringe Geburtenrate zurückzuführen ist – und die breite Spitze – die durch die hohe Lebenserwartung verursacht wird – der gesamten Bevölkerungspyramide des Kantons Basel-Stadt zeugen von einer relativ „alten“ Bevölkerung. Die breite Spitze ist vor allem auf die Struktur der schweizerischen Bevölkerung zurückzuführen. Während 27%

der schweizerischen Bevölkerung 65-jährig oder älter sind, trifft dies auf nur 7% der AusländerInnen zu: Die Nicht-EU-Bürgerinnen und Bürger weisen dabei mit 3% einen niedrigeren Wert als die EU-Bürgerinnen und Bürger (10%) auf. Dafür ist der Anteil der 0-19-Jährigen in der Nicht-EU-Bevölkerung mit 25% im Vergleich zu den anderen Bevölkerungsgruppen am höchsten. In der schweizerischen Bevölkerung beträgt dieser Wert zum Beispiel nur 16%.

Die Altersstruktur hat wie schon oben besprochen einen Einfluss auf das Verhältnis zwischen der „abhängigen“ Bevölkerung und der im erwerbsfähigen Alter. Während diese Proportion 2008 in der schweizerischen Bevölkerung 73/100 betrug, lag sie bei den Ausländerinnen und Ausländern bei 33/100. Dies lässt vermuten, dass es sich bei der ausländischen Bevölkerung um eine Arbeitsmigration handelt.

Die breite Spitze der gesamten Bevölkerungspyramide scheint bei den Frauen noch ausgeprägter zu sein als bei den Männern. Dieses Phänomen wird durch die unterschiedlich hohe Sterblichkeit, bzw. eine höhere weibliche Lebenserwartung verursacht. In der schweizerischen Bevölkerung beträgt das Verhältnis zwischen Frauen und Männern 121 zu 100. Da dieses bei den Ausländerinnen und Ausländern mit 89 zu 100 weniger hoch ist, kann von einer leicht höheren männlichen Immigration im Gegensatz zur weiblichen ausgegangen werden.

10.3.3 Hypothesen und Datenquellen

Nun geht es darum, die genauen Datenquellen und Hypothesen zu beschreiben, wobei Tabelle 9 diese kurz zusammenfasst.

Der Bevölkerungsstand des Statistischen Amtes des Kantons Basel-Stadt vom 31. Dezember 2008, der nach Alter, Geschlecht und Heimat differenziert, dient als Grundlage für die Bevölkerungsprognose der schweizerischen Bevölkerung. Was die Startbevölkerung der Europäerinnen und Europäer angeht, so handelt es sich um eine statistisch unbereinigte⁹⁴ Momentaufnahme vom 31. Dezember 2008. Durch die Berechnung der Differenz zwischen der Startbevölkerung der Ausländerinnen und Ausländer und der Europäerinnen und Europäer konnte die Startbevölkerung (nach Alter und Geschlecht) der Nicht-EU-Bevölkerung ermittelt werden.

Die Fruchtbarkeit wurde anhand von Daten des BFS errechnet. Dabei handelt es sich um die Anzahl der Geburten nach Nationalität des Kindes und nach Alter der Mutter von 2002 bis 2008 und den dazugehörigen Bevölkerungsständen vom 31. Dezember. Aufgrund dieser Daten konnte die zusammen-

⁹⁴ Die bereinigte Version gibt es gemäss des Statistischen Amtes des Kantons Basel-Stadt nicht für Personen aus den EU-Staaten.

gefasste Fruchtbarkeitsrate (ZGZ) für die Jahre 2002 bis 2008 ermittelt werden.

Für die künftige Entwicklung der ZGZ wird angenommen, dass sie sich bis zum Jahr 2030 – beginnend bei dem Niveau von 2008 – auf dem Mittelwert von 2002-2008 einpendeln wird. Konkret bedeutet dies für die schweizerische Bevölkerung einen leichten Rückgang von 1.36 auf 1.22 Kinder pro Frau. Die ZGZ der ausländischen Bevölkerung hingegen (EU- und Nicht-EU-Bürgerinnen und Bürger zusammengenommen) wird im analysierten Zeitraum von 1.13 auf 1.26 Kinder pro Frau leicht ansteigen. Somit ergibt sich eine Annäherung der beiden ZGZs, was eine Annäherung des Fruchtbarkeitsverhaltens der ausländischen Bevölkerung an das der schweizerischen bedeutet.

Die Lebenserwartung wurde ebenfalls anhand von Daten des BFS errechnet. Es handelt sich dabei um die Anzahl der Todesfälle nach Alter, Geschlecht und Heimat für die Jahre 2002 bis 2008. Die mittlere Wohnbevölkerung wurde anhand der Bevölkerungsstände des BFS vom 31. Dezember 2001 bis 2008 kalkuliert. Aufgrund dieser Daten konnten der Mittelwert der Sterblichkeitswahrscheinlichkeit für jedes Alter und für beide Geschlechter von 2002 bis 2008 ermittelt werden. Da keine detaillierten Daten zur Nationalität ausfindig gemacht werden konnten, wird angenommen, dass die Lebenserwartung wie auch die Sterblichkeitswahrscheinlichkeit der EU- und der Nicht-EU-Bürgerinnen und Bürger identisch sind.

Für die künftige Entwicklung der Lebenserwartung wird eine Zunahme im Zeitraum von 2009 bis 2030 angenommen. Im Startjahr der Prognose (2009) entspricht sie dem durchschnittlichen Wert der Lebenserwartungen im Zeitraum von 2002 bis 2008 (Männer 77,74 Jahre und Frauen 83,24 Jahre). Für 2030 wurde eine lineare Entwicklung zwischen diesem Mittelwert und dem im mittleren Szenario des BFS angenommenen Wert für 2050 berechnet (Kohli 2007: 3). Somit werden die Schweizer Männer eine Lebenserwartung von 80,65 Jahren und die ausländischen Männer eine Lebenserwartung von 81,49 Jahren erreichen. Bei den Frauen beträgt dieser Endwert 86,15 respektive 86,52.

Für die Prognose wird somit in allen Fällen von einer Erhöhung der Lebenserwartung ausgegangen.

Die Daten zur Migration stammen vom Statistischen Amt des Kantons Basel-Stadt. Es handelt sich dabei um die Anzahl der Immigrationen und Emigrationen nach Alter, Geschlecht und Heimat im Zeitraum von 2002 bis 2008. Für den gleichen Zeitraum lagen ebenfalls die Migrationssaldi nach Geschlecht und Nationalität vor.

Tabelle 9: Überblick Hypothesen

Fruchtbarkeit	Die ZGZ entwickelt sich vom Niveau von 2008 bis zum Mittelwert von 2002 bis 2008 im Jahre 2030. Abnahme der ZGZ für die schweizerische und Zunahme für die ausländische Bevölkerung.
Sterblichkeit	Der Mittelwert des Sterbequotienten von 2002 bis 2008 im Jahre 2008 pendelt sich bis 2030 auf dem Niveau der Hypothesen der Bevölkerungsprognose des BFS ein. Erhöhung der Lebenserwartung von 2008 bis 2030 für die schweizerische wie auch die ausländische Bevölkerung.
Migration	Konstanz auf dem Mittelwert von 2002 bis 2008 der Wahrscheinlichkeit zu Emigrieren und der Verteilung der Einwanderungen in den Altersjahren für die schweizerische wie auch die ausländische Bevölkerung. Ebenso Konstanz des Migrationssaldos auf dem Durchschnittsniveau von 2002 bis 2008 für die schweizerische, die europäische und die nicht-europäische Bevölkerung.
Einbürgerungen	Konstanz der Einbürgerungen auf dem Niveau von 2008 für die EU- und die Nicht-EU-Bürgerinnen.

Die Verteilung der Einwanderungen pro Alter, wie auch die Wahrscheinlichkeit zu emigrieren pro Alter, bleiben auf dem Niveau des Mittelwertes von 2002 bis 2008 konstant. Da Daten zur genauen Nationalität nicht auffindbar waren, werden erneut die gleichen Werte für die EU-Bürgerinnen und die Nicht-EU-Bürgerinnen angenommen.

Was jedoch den Mittelwert (2002-2008) des Migrationssaldos angeht, so wurde dieser für alle drei Bevölkerungsgruppen (Schweizerinnen, EU- und Nicht-EU-Bürgerinnen) berechnet. Auch hier wird bis zum Jahr 2030 von einer Konstanz ausgegangen.

Um die Altersstruktur der Einbürgerungen zu entschlüsseln, wurde basierend auf Daten des BFS der Mittelwert der Einbürgerungen pro Alter im Zeitraum von 2001 bis 2006 berechnet. Somit konnte die Zahl der Einbürgerungen von 2008, publiziert auf der Homepage des Statistischen Amtes des Kantons Basel-Stadt, für die EU- und die Nicht-EU-Bürgerinnen und Bürger auf die verschiedenen Altersstufen verteilt werden.

Wie bei den Daten zur Migration wird von einer Konstanz des Niveaus im Zeitraum von 2008 bis 2030 ausgegangen.

10.3.4 Resultate

Es geht nun darum die Entwicklungen der einzelnen Komponenten, bezüglich der drei analysierten Bevölkerungsgruppen, zu besprechen, um

danach die Auswirkungen auf die Bevölkerungszahlen (Kapitel 10.4.2.) und die Alters- und Geschlechterstruktur (Kapitel 10.4.3.) zu verstehen.

10.3.4.1 Komponentenentwicklungen⁹⁵

Während die Anzahl Geburten in der schweizerischen Bevölkerung bis 2020 eine leichte Zunahme erfahren (von 989 auf 1'131 Geburten), um bis 2030 wieder auf das Niveau von 2012 zu fallen, nehmen die Todesfälle, wenn auch langsam, kontinuierlich ab. Somit halbiert sich der Sterbeüberschuss der schweizerischen Bevölkerung im analysierten Zeitraum. 2030 beträgt er jedoch immer noch 500, womit jährlich mehr Schweizer und Schweizerinnen sterben als Kinder geboren werden.

Auch wenn die Ein- und Auswanderungen einen kontinuierlichen Anstieg erfahren, bleibt der Migrationssaldo, wie in den Hypothesen vorgegeben, konstant auf -1'151. Somit wandern jedes Jahr mehr Schweizer und Schweizerinnen aus als ein.

Die einzige Komponente, die der schweizerischen Bevölkerung einen Zuwachs bringt, sind die Einbürgerungen. Diese nehmen im analysierten Zeitraum konstant zu: Während 2009 noch 1'797 Personen eingebürgert werden, sind es 2030 2'022 Personen.

Die EU-Bevölkerung und die Nicht-EU-Bevölkerung erfahren einen kontinuierlichen Anstieg ihrer Anzahl der Geburten wie auch ihrer Anzahl der Todesfälle. Da jedoch beide Komponenten auf einem ziemlich niedrigen Niveau liegen, steigt der Geburtenüberschuss im Zeitraum von 2009 bis 2030 bei den EU-Bürgerinnen von 214 auf 237 und bei den Nicht-EU-Bürgerinnen von 253 auf 266. Diese beiden Komponenten bescheren den ausländischen Bevölkerungsgruppen also jährlich nur einen leichten Zuwachs ihrer Bevölkerung.

Was die Ein- und Auswanderungen angeht, so nehmen auch sie im analysierten Zeitraum kontinuierlich zu. Wie schon bei der schweizerischen Bevölkerung bleibt der Migrationssaldo mit +1'157 für die EU-Bürgerinnen und +863 für die Nicht-EU-Bürgerinnen konstant, befindet sich jedoch im positiven Bereich. Somit bringt auch diese Komponente beiden ausländischen Bevölkerungsgruppen einen Zuwachs.

Es sind die Einbürgerungen, die die ausländische Bevölkerung verringern: Während 2009 noch 923 EU-Bürger das schweizerische Bürgerrecht erhalten, sind es 2030 1'131 Personen. Die Einbürgerungen der Nicht-EU-

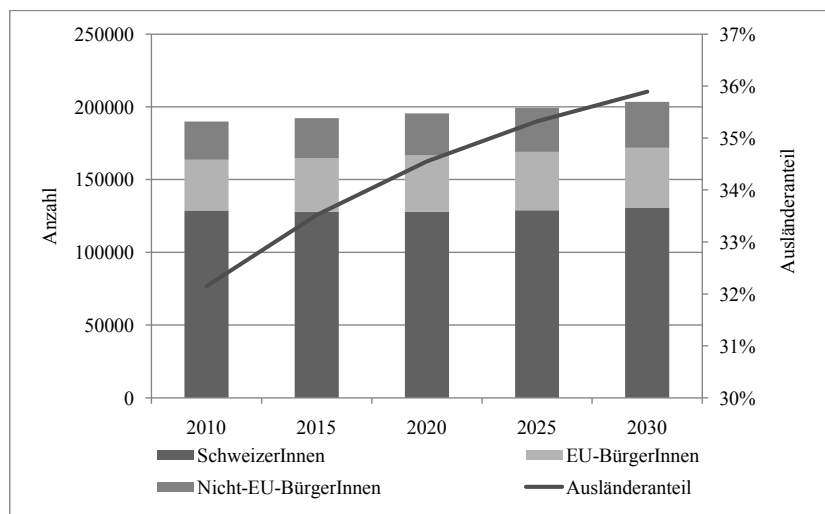
⁹⁵ Eine tabellarische Zusammenfassung befindet sich im Anhang: Tabellen 1-3.

Bevölkerung nehmen hingegen vorerst von 874 auf 851 im Jahre 2017 ab, um danach wieder auf 891 im Jahre 2030 anzusteigen.

10.3.4.2 Bevölkerungszahlen

Die beschriebenen Entwicklungen der einzelnen Komponenten führen zu einem Anstieg der Gesamtbevölkerung des Kantons Basel-Stadt um 7.3% von 189'556 anfangs 2009 auf 204'293 bis Ende 2030 (siehe Abbildung 21). Dieser Anstieg ist vor allem auf die Entwicklung der ausländischen Bevölkerung zurückzuschliessen: während die schweizerische Bevölkerung um nur 1.2% wächst, nimmt die EU-Bevölkerung um 21.6% und die Nicht-EU-Bevölkerung um 22.1% zu. Aufgrund dieser Entwicklungen, steigt der Ausländeranteil von anfänglichen 31.8% im Jahre 2009 kontinuierlich auf 36% im Jahre 2030.

Abbildung 21: Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung und des Ausländeranteils, 2010-2030



In den ersten Jahren der Bevölkerungsprognose, weist die schweizerische Bevölkerung noch einen negativen Zuwachs von -0.3% im Jahre 2009 bis -0.1% im Jahre 2014 auf. Nach vier Jahren, in denen der Zuwachs praktisch 0% beträgt, steigt er bis 2030 auf 0.3% pro Jahr. Diese Entwicklung ist auf den Rückgang des Sterbeüberschusses und auf die Zunahme der Anzahl Einbürgerungen zurückzuführen.

Die EU-Bürgerinnen und Bürger hingegen weisen einen jährlichen Rückgang ihres Bevölkerungswachstums von anfänglichen 1.3% auf 0.6% im Jahre 2030 auf. Auch wenn die Zunahme von 21.6% über den ganzen analysierten Zeitraum beträchtlich ist, wird diese durch den beschriebenen jährlichen Wachstumsrückgang gebremst.

Was die Nicht-EU-Bevölkerung angeht, so schwankt ihre Wachstumsrate von 2009 bis 2030 zwischen 0.8% und 1.0%. Es kann also von einer nahezu konstanten Entwicklung über den gesamten analysierten Zeitraum ausgegangen werden.

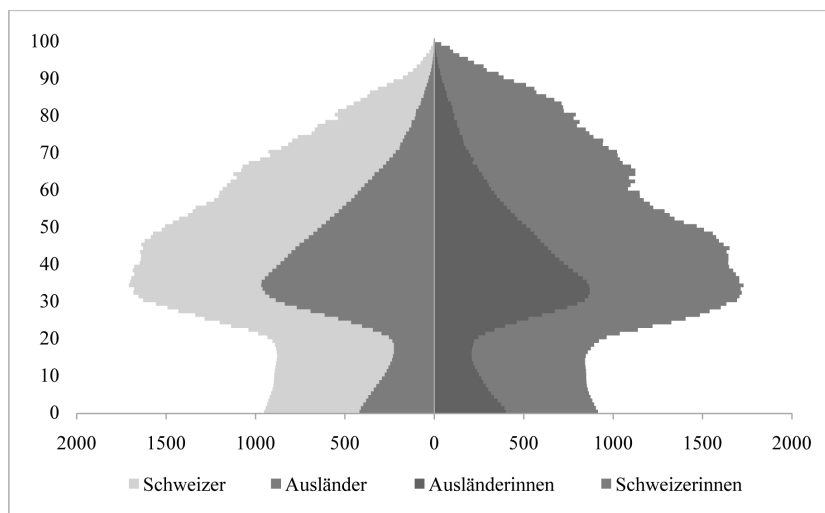
10.3.4.3 Alters- und Geschlechterstruktur

Die Bevölkerungspyramide von 2030 (Abbildung 22) zeigt ein ähnliches Bild wie diejenige von 2008. Der grosse Unterschied liegt in der Breite des Sockels: die Zunahme der Lebendgeburten in der Gesamtbevölkerung des Kantons Basel-Stadt (+10.4% von 2009 bis 2030) vergrössert die Pyramidenbasis. Dabei ist die Geburtenzahl der ausländische Nicht-EU-Bevölkerung über den analysierten Zeitraum mit 22% proportional am meisten gestiegen (Schweizer Bevölkerung +5.8% und EU-Bevölkerung +12.9%).

Die verschiedenen besprochenen Entwicklungen der einzelnen Komponenten haben einen Einfluss auf die Altersstruktur der Bevölkerung. Während der Anteil der 20-64-Jährigen von 2009 bis 2030 in der Gesamtbevölkerung konstant bleibt (63.2%), steigt derjenige der 0-19-Jährigen von 16.4% auf 17.3% und sinkt derjenige der 65-jährigen und Älteren von 20.4% auf 19.5%. Gemäss diesen Resultaten kann nicht von einer weiteren Alterung der Gesamtbevölkerung des Kantons Basel-Stadt ausgegangen werden.

Es ist vor allem die am bevölkerungsstärksten schweizerische Bevölkerung, die diese Ergebnisse beeinflusst. Sie kann ihren Anteil der 0-19-Jährigen sogar von 15.6% auf 18.3% erhöhen, während derjenige der 65-Jährigen und Älteren um 2% von 26.8% auf 24.8% fällt.

Abbildung 22: Bevölkerungspyramide 2030, nach Nationalität und Geschlecht



Die beiden ausländischen Bevölkerungsgruppen vollziehen eine – bis auf die Erhöhung ihres Anteils der 65-Jährigen und Älteren – unterschiedliche Entwicklung. Während die EU-Bürgerinnen und Bürger ihren Anteil der 0-19-Jährigen erhöhen (12.7% auf 15.3%), fällt derjenige der Nicht-EU-Bevölkerung um 9% von 25.3% auf 16.3%. Der Anteil der 20-64-jährigen EU-Bürger hingegen nimmt um 3% von 77.1% auf 74.1% ab und derjenige der Nicht-EU-Bürgerinnen und Bürger von 72.1% auf 74.4% leicht zu. Es fällt auf, dass sich die Altersstrukturen der beiden ausländischen Bevölkerungsgruppen während des analysierten Zeitraums annähern und so im Jahre 2030 fast identisch sind.

Das Verhältnis zwischen der „abhängigen“ Bevölkerung und derjenigen im erwerbsfähigen Alter verändert sich ebenfalls leicht zwischen 2009 und 2030. Während aber der Gesamtquotient in der Gesamtbevölkerung konstant bleibt (58%), steigt der Jugendquotient um 1.5% von 26% auf 27.5% und geht der Altersquotient von 32.3% auf 30.9% leicht zurück.

In der schweizerischen Bevölkerung können die genau gleichen Entwicklungstendenzen wie in der Gesamtbevölkerung festgestellt werden, mit der Ausnahme, dass der Gesamtquotient leicht zunimmt. Am Ende der Prognose kommen somit auf drei „abhängige“ Personen vier im erwerbsfähigen Alter.

Tabelle 10: Alters- und Geschlechterstruktur verschiedener Bevölkerungsgruppen, in Prozent, 2009 und 2030

	Gesamtbevölkerung		SchweizerInnen		AusländerInnen		EU-BürgerInnen		Nicht-EU-BürgerInnen	
	2009	2030	2009	2030	2009	2030	2009	2030	2009	2030
Anteil 0-19-jähriger	16.4	17.3	15.6	18.3	18.1	15.7	12.7	15.3	25.3	16.3
Anteil 20-64-jähriger	63.2	63.2	57.7	56.9	75.0	74.3	77.1	74.1	72.1	74.4
Anteil 65-jähriger & Älteren	20.4	19.5	26.7	24.8	6.9	10.0	10.2	10.6	2.6	9.3
Jugendquotient	26.0	27.5	27.0	32.1	24.2	21.2	16.5	20.6	35.1	21.9
Altersquotient	32.3	30.9	46.3	43.6	9.2	13.5	13.2	14.3	3.5	12.5
Gesamtquotient	58.2	58.3	73.3	75.7	33.4	34.7	29.7	34.9	38.6	34.4
Geschlechterverhältnis	1.1	1.05	1.21	1.16	0.89	0.88	0.85	0.82	0.96	0.97

Durch die zuvor festgestellte leichte Alterung der ausländischen Bevölkerung nimmt auch ihr Altersquotient leicht zu (von 9.2% auf 13.5%). Dabei erfahren die nicht EU-Bürgerinnen und Bürger (von 3.5% auf 12.5%) eine grössere Zunahme als die EU-Bürgerinnen und Bürgern (von 13.2% auf 14.3%). Im Vergleich mit der schweizerischen Bevölkerung ist der Gesamtquotient der ausländischen Bevölkerung mit 34.7% für die EU-Bevölkerung und mit 34.4% für die Nicht-EU-Bevölkerung sehr viel tiefer. Dieses Ergebnis überrascht kaum, ist doch der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter in der ausländischen Bevölkerung bedeutend höher als in der schweizerischen.

Das Geschlechterverhältnis wird in der Gesamtbevölkerung leicht zurückgehen: während 2009 noch 110 Frauen auf 100 Männer kamen, sind es 2030 noch 105. In der schweizerischen Bevölkerung findet die gleiche Tendenzentwicklung statt, jedoch liegt das Geschlechterverhältnis am Anfang der Prognose auf einem höheren Niveau mit 121 und erreicht im Jahre 2030 116 Schweizerinnen pro 100 Schweizer. Was die ausländischen Bevölkerungsgruppen angeht, so bleiben ihre Geschlechterverhältnisse nahezu konstant.

11 Schlussbetrachtungen und Empfehlungen

Der Schlussteil dieses Berichts gliedert sich in zwei Teile. Er beginnt mit einem kurzen Aufriss der demografischen Herausforderungen der nächsten Jahre. Basierend auf den Erkenntnissen der demografischen Prognosen wird im ersten Teil des Kapitels der integrationspolitische Handlungsbedarf der nächsten Jahre aufgezeigt. Im zweiten Teil soll dann zu einer Gesamtbewertung der basel-städtischen Integrationspolitik übergeleitet werden.

11.1 Integrationspolitischer Handlungsbedarf

Die Prognose kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Wohnbevölkerung im Kanton Basel-Stadt wird in den nächsten zehn Jahren zunehmen. Diese Zunahme ist vor allem auf den Zuwachs der ausländischen Bevölkerung, der sich in einem höheren Ausländeranteil widerspiegelt, zurückzuführen.
- Kurzfristig wird der Anteil der Schweizerinnen und Schweizer in Basel-Stadt abnehmen. Doch mittelfristig nimmt ihr Anteil aufgrund der hohen Zahl von Einbürgerungen wieder zu.
- Der Zuwachs an Personen aus Drittstaaten bleibt über den gesamten Zeitraum hinweg konstant. Dagegen nimmt der Anteil an Zuwanderinnen aus den EU-Mitgliedstaaten bis 2014 zu, nimmt dann aber im verbleibenden Zeitraum wieder ab.
- Die Migrantenbevölkerung im Erwerbsalter wird abnehmen. Aufgrund des Anstiegs der ZGZ in der Migrantenbevölkerung nimmt in den nächsten Jahren die Anzahl der Kinder mit Migrationshintergrund zu.
- Die bereits ansässige Migrantenbevölkerung befindet sich in einem Alterungsprozess, der dazu führt, dass die Anzahl der in Basel lebenden älteren Migrantinnen und Migranten zunehmen wird.

Aus der projizierten Bevölkerungsentwicklung lässt sich der Handlungsbedarf für die Migrations- und Integrationspolitik der kommenden Jahre ableiten. Zunächst unterstreicht die demografische Prognose, dass der Kanton Basel-Stadt auf absehbare Zeit hinaus eine attraktive Destination für Zuwanderer aus der ganzen Welt darstellt. Da die Zuwanderung in den nächsten Jahren eher zu- als abnehmen wird, braucht der Kanton Basel-Stadt eine zukunftsgerichtete Integrationspolitik, die auf der Erkenntnis beruht, dass die Schweiz definitiv ein Einwanderungsland geworden ist. Dass eine Einwanderungspolitik, die davon ausgeht, dass die Zuwanderung ein vorübergehendes Phänomen ist, mehr Probleme als Antworten schafft, ist in der Vergangenheit deutlich geworden.

Mit dem Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung im Kanton Basel-Stadt nimmt die Anzahl der Personen, die aufgrund ihrer Nationalität von den politischen Entscheidungsprozessen formell ausgeschlossen sind, weiter zu. Erhöht sich deren Bestand im prognostizierten Ausmass, so wird eine Antwort auf die demokratietheoretische Frage unumgänglich sein, wie der *de facto* Ausschluss eines beträchtlichen Teils der Wohnbevölkerung weiterhin legitimiert werden kann. Von einem solchen Standpunkt aus ist die Ausdehnung des Stimm- und Wahlrechts auf die im Kanton niedergelassene ausländische Wohnbevölkerung – wie dies bereits in der Westschweiz Gang und Gäbe ist – sehr zu begrüssen. Die endgültige Entscheidung in dieser Frage obliegt aber dem Basler Stimmvolk in einer Volksabstimmung.

Die Frage der Staatsbürgerschaft ist sehr eng mit der Frage der politischen Teilnahme an Entscheidungsprozessen verknüpft. Wenn die demografische Prognose zutrifft, nimmt die schweizerische Wohnbevölkerung im Kanton Basel-Stadt nur deshalb zu, weil die Anzahl der Einbürgerungen ansteigt. Da nur die Einbürgerung die Rechtsgleichheit aller Kantonsbewohnerinnen und -bewohner sicherstellt, ist es von zentraler Bedeutung, dass der Zugang zur Staatsbürgerschaft inklusiv ausgestaltet wird. Eine Integrationspolitik ist in dem Sinne nur vollkommen, wenn sie die Dimension der Einbürgerung miteinschliesst. Das heisst, dass eine zukunftsgerichtete Integrationspolitik auch eine Einbürgerungspolitik beinhalten muss. Ob die „gelungene“ Integration eine Bedingung für die Einbürgerung darstellt oder ob umgekehrt die Staatsbürgerschaft einen Beitrag zur Integration leistet, wird sowohl in der Forschung als auch in der Politik kontrovers diskutiert. Ohne explizit eine Position zu beziehen, begnügen wir uns an dieser Stelle mit dem Hinweis, dass sowohl Einbürgerung als auch Integration in einer dialektischen Beziehung zueinander stehen. Darüber hinaus geht es bei diesem Punkt um die Kernfrage moderner Gesellschaften, wie „Inklusion“ bewerkstelligt werden kann.

Obwohl die vollständige „Inklusion“ in die Aufnahmegesellschaft in Zukunft zunimmt, wird es auch weiterhin Teile der Wohnbevölkerung geben, die zumindest teilweise „ausgeschlossen“ sind. Einerseits prognostizieren wir – aufgrund des Familiennachzugs – eine konstante Zunahme des Bevölkerungsanteils aus den Nicht-EU Staaten. Was die Einwanderung aus den EU-Staaten betrifft, gehen wir von einer Zunahme in den nächsten fünf Jahren aus. Erst ab 2014 wird ein Rückgang der Einwanderung aus der EU vorausgesagt, was bedeutet, dass ab diesem Zeitpunkt der Nachschub an Arbeitskräften aus der EU nachlassen wird. In den nächsten zehn Jahren wird sich also u.a. für die schweizerische Zuwanderungspolitik die Frage stellen, woher die für die Wirtschaft benötigten Arbeitskräfte rekrutiert werden können.

Betrachtet man die demografische Entwicklung, so fallen besonders zwei Punkte ins Auge. Zum einen werden sich die für die Integrationspolitik zuständigen Akteure in Zukunft vermehrt überlegen müssen, wie sie auf die Herausforderung der „alternden Migrantenbevölkerung“ reagieren wollen. In unmittelbarer Zukunft wird nämlich die Anzahl der älter werdenden Migrantinnen und Migranten aus den zumeist „katholischen“ südeuropäischen Ländern zunehmen. Mittelfristig wird die Zahl der älteren Migranten aus den Nicht-EU Staaten (vor allem aus der Türkei und Ex-Jugoslawien) ansteigen, was die Institutionen im Altersbereich vor eine Reihe neuer Aufgaben stellen wird. Dass die betroffenen Institutionen sich mit der Suche nach Lösungen nicht unendlich viel Zeit lassen können, wird aus der demografischen Prognose deutlich.

Ein zweiter Bereich, in der die basel-städtische Integrationspolitik vermehrt Akzente setzen muss, ist der Bereich der Familienpolitik und der Frühförderung. Die demografische Analyse bringt klar zum Vorschein, dass die Geburtenzahlen in der ausländischen Wohnbevölkerung weiter ansteigen werden. In den Bereichen Frühförderung und Familienpolitik hat der Kanton Basel-Stadt die Möglichkeit, neue integrationspolitische Gewichte zu setzen, weil diese Themen bis jetzt von den Regelstrukturen vernachlässigt wurden. Da dieses Thema zudem in der schweizerischen Politik stiefmütterlich behandelt wird, besteht hier ein Raum, in dem auch auf föderaler Ebene kreative Lösungen eingebracht werden können. Gleichzeitig muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass man sich nicht der Illusion hingeben sollte, Familienpolitik sei ein Spielfeld, das leicht mit neuen Inhalten besetzt werden könne. Wir erwarten deshalb auch in Zukunft etliche kontroverse politische Debatten zu dieser Frage.

Obwohl die oben beschriebenen Herausforderungen, die im wesentlichen die junge und älter werdende Migrantenpopulation betreffen, voraussichtlich den stärksten Einfluss auf die künftige Politik haben werden, insbesondere weil hier erprobte Instrumente fehlen, muss davor gewarnt werden, die bisherigen Vorkehrungen zur Öffnung des Bildungsbereichs und des Zugangs zum Arbeitsmarkt zu vernachlässigen. Die demografische Prognose liefert Anhaltspunkte dafür, dass die Zahl der Jugendlichen mit Migrationshintergrund in absehbarer Zeit hoch bleibt, und dass diesen Jugendlichen eine chancengleiche Teilhabe am Arbeitsmarkt ermöglicht werden muss. Der Schnittstelle zwischen Bildungssystem und Arbeitsmarkt kommt daher eine entscheidende integrationspolitische Rolle zu, die in der künftigen Politik nicht vernachlässigt werden sollte.

Ein letzter Punkt, auf den die demografische Prognose implizit verweist, betrifft die Zunahme der kulturellen und religiösen Vielfalt in der Stadt Basel. Diese Schlussfolgerung entnehmen wir der Prognose, wonach der Anteil an Nicht-EU Bürgerinnen und Bürgern an der Gesamtbevölkerung in

Zukunft weiter zunehmen wird. Angesichts dieser wahrscheinlichen Entwicklung sollte der interreligiöse und interkulturelle Dialog künftig weiter ausgebaut werden. Der Bereitstellung von Plattformen des interreligiösen und interkulturellen Dialogs kommt vor dem Hintergrund dieser demografischen Projektion eine wichtige Rolle zu, selbst wenn dies vermehrte Konflikte zur Folge hätte. Denn es sind gerade diese Konflikte und insbesondere ihre Bewältigung, die neue Selbstverständlichkeiten entstehen lassen und verschiedenste Gruppierungen von Bürgern zu binden und zu verbinden vermögen.

11.2 Gesamtbewertung des integrationspolitischen Dispositivs

Für die Gesamtbewertung des integrationspolitischen Dispositivs möchten wir auf drei Tendenzen verweisen, die sich durch die gesamte Untersuchung hindurchziehen. In einem ersten Schritt werden wir den Siegeszug der individualistischen Konzeption des „Förderns und Forderns“ thematisieren. Der zweite Abschnitt wendet sich dem „mechanistischen bzw. technokratischen“ Verständnis des Begriffs Integration zu, auf der die basel-städtische Integrationspolitik fusst. Der dritte Abschnitt befasst sich mit der momentanen „Orientierungslosigkeit“ in der basel-städtischen Integrationspolitik.

11.2.1 Siegeszug des auf das Individuum bezogenen Förderns und Fordern

Bereits im konzeptionellen Kapitel zu Beginn dieses Berichts wurde aufgezeigt, wie sich der politische Diskurs in Basel-Stadt ausgehend vom Potenzialansatz und der Chancengleichheit hin zum individualistischen *Fördern und Fordern* verlagert hat. An dieser Stelle wurde auch die Frage aufgeworfen, wie die diskursive Verlagerung die integrationspolitische Alltagsarbeit beeinflusst hat. Nach der eingehenden Analyse sowohl der spezifischen als auch der Integration durch die Regelstrukturen kommen wir zum Schluss, dass dieser Trend sich zwar in einigen Instrumenten widerspiegelt, für andere Massnahmen dagegen irrelevant war.

Die diskursive Verlagerung hat auf die spezifische Integrationsförderung die unmittelbarsten Auswirkungen gehabt. Die starke Fokussierung auf die Integrationsvereinbarungen im Bereich der spezifischen Integrationsförderung spiegelt diesen Siegeszug des auf den Einzelnen bezogenen *Förderns und Forderns* wider, wobei die Forderung nach mehr „Fordern“ klar überwiegt. Der Fokus auf dem „Fordern“ erklärt sich dadurch, dass grundsätzlich unklar bleibt, was das „Fördern“ beinhalten sollte. Zwar sind sich alle Betroffenen klar darüber, dass die Unterstützung beim Spracherwerb einen wichtigen Aspekt des „Förderns“ darstellt, aber darüber hinaus bleibt der

Inhalt diffus. Die Wichtigkeit des Spracherwerbs wird auch von daher von allen Seiten unterstrichen, weil dies der einzige Aspekt der Integrationsförderung ist, auf den sich die Protagonisten aus verschiedenen politischen Lagern einigen können. Dass Integration jedoch nicht allein mit Spracherwerb gleichzusetzen ist, hat dieser Bericht ebenfalls darzulegen versucht.

Interessant sind die entgegengesetzten Entwicklungen innerhalb der bestehenden Regelstrukturen. Auf der einen Seite finden wir mit der Einführung des Gegenleistungsprinzips in der Sozialhilfe und mit den Elternvereinbarungen im Bildungsbereich Anzeichen dafür, dass der Siegeszug des auf das Individuum zentrierten *Förderns und Forderns* sich auch in anderen Regelstrukturen fortsetzt. Was die Wirksamkeit der neuen Instrumente des individualistischen *Förderns und Forderns* angeht, kann derzeit noch kein abschliessendes Urteil gefällt werden. Allerdings steht bereits heute fest, dass die Umsetzung dieser Massnahmen viele Fragen hervorruft. So ist unklar, wer die genaue Zielgruppe ist, ab welchem Zeitpunkt die Sanktionen greifen sollten und wie der Erfolg bzw. Misserfolg überprüft werden könnte. Darüber hinaus besteht bei allen beteiligten Akteuren Einigkeit, dass die Umsetzung wie auch die Überprüfung dieser Instrumente ressourcenintensiv und zeitaufwendig sein wird.

Auf der anderen Seite beobachten wir in den Regelstrukturen – ungeachtet des momentanen politischen Diskurses um den Ansatz des *Förderns und Forderns* – die Tendenz, mit den bisherigen Anstrengungen zum Abbau der strukturellen Zugangshindernisse fortzufahren. Zu erwähnen sind beispielsweise die Initiativen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, die transkulturelle Öffnung der Gesundheitsförderung oder die Initiativen zur interkulturellen Elternarbeit. Insgesamt gesehen dominiert also in der integrationspolitischen Arbeit der Regelstrukturen eine pragmatische und lösungsorientierte Herangehensweise. Dieser Unterscheid braucht nicht weiter zu erstaunen, denn die Literatur zur Integrationspolitik in den Niederlanden hat bereits gezeigt, dass eine Kluft zwischen der Rhetorik des individualistischen *Förderns und Forderns* und der Realität besteht (Poppelaars und Scholten 2008). Dass diese Politik des Hindernisabbaus in den Regelstrukturen Erfolge vorzuweisen hat, wird in diesem Bericht an mehreren Stellen aufgezeigt.

Aus einer wissenschaftlichen Perspektive ist es deshalb interessant, einerseits die Schwierigkeiten in der Umsetzung der „Fordern-Instrumente“ zu verstehen und nach den nichtintendierten Auswirkungen zu fragen. Andererseits stellt sich für den Sozialwissenschaftler in diesem Zusammenhang die Frage, warum diese Instrumente so viel Anklang finden. Wir sind der Meinung, dass die „Fordern-Instrumente“ auch als Ausdruck eines abhanden gekommenen Regelvertrauens zu deuten sind, wonach Integration sich eines Tages als Ergebnis eines sicherlich komplexen und konflikthafter

gesellschaftlichen Prozesses von selber ergeben wird. Stattdessen werden Anreize und Sanktionen gesetzt, die von staatlichen Behörden regelmässig überprüft werden können. Diese Erosion des Vertrauens in die Fähigkeit offener Gesellschaften, sich selbst zu regulieren, kommt in der momentanen Debatte zur basel-städtischen Integrationspolitik klar zum Ausdruck.

Ein zweiter Grund, weshalb das Konzept des *Forderns* immer mehr Anhänger findet, liegt darin, dass sich letztlich das assimilatorische Verständnis von Integration durchgesetzt hat, auch wenn andere Begriffe dafür verwendet werden. Brubaker stellte bereits vor einigen Jahren die These auf, dass eine Rückkehr zur Assimilation stattgefunden habe (Brubaker 2001). Diese Rückkehr zur Assimilierung besiegelt endgültig den Abschied von der in den 80er Jahren verbreiteten Idee einer Gesellschaft, in der kulturelle Besonderheiten der Migranten beim Prozess der Integration berücksichtigt werden sollten. Vom Standpunkt der politischen Theorie her kann man argumentieren, dass die Instrumente des *Förderns und Forderns* eine restriktive Auslegung des „Liberalismus“ verkörpern (Joppke 2007). Der vermehrte Rückgriff auf solche Instrumente weist deshalb auf ein Gesellschafts- und Staatsverständnis hin, das – mit einem vermeintlichen Kontrollverlust konfrontiert – darauf aus ist, klare Richtlinien der Eingliederung zu setzen und so die Kontrolle wieder zu erlangen, selbst zum Preis der Einschränkung bisher als sicher geglaubter individueller Freiheitsrechte.

Die Kernfrage, die eine auf dem Prinzip des *Förderns und Forderns* basierende Integrationspolitik aufwirft, ist somit die nach dem Grad an Differenz, den wir in unserer Gesellschaft zu akzeptieren bereit sind. Es fragt sich, wie viel Unterwerfung wir verlangen bzw. wie viel „Andersheit“ wir tolerieren. Die Klärung dieser Frage bedarf auch weiterhin einer politischen Diskussion, in der offen debattiert wird, welche Werte und Normen unverhandelbar sind, und wo Konzessionen möglich sind. Wichtig ist, dass diese Diskussion von den Mythen Abschied nimmt, die den Integrationsdiskurs so stark prägen, denn Migranten integrieren sich in reale Gesellschaften und nicht in idealisierte Bilder, die wir uns gemeinhin von unserer Gesellschaft machen. In diesem Sinne findet Integration in eine polyvalente, mehrsprachige, sozial geschichtete, komplexe und von verschiedenen kontrastierenden Interessen geleitete Gesellschaft statt.

Abschliessend muss hier erneut darauf hingewiesen werden, dass *Fordern* als migrationspolitisches Instrument nicht nur die basel-städtische oder die schweizerische politische Landschaft prägt. Ähnliche Tendenzen können ebenfalls in den meisten europäischen Staaten beobachtet werden. Die ersten Erfahrungen mit diesen integrationspolitischen Instrumenten haben ehemals in Migrationsfragen eher liberale Staaten wie Holland oder Dänemark gesammelt. Obwohl diesen Instrumenten im politischen Diskurs auch dort

eine hohe Stellung zukommt, ist bis heute über deren effektive Auswirkungen nur wenig bekannt (siehe Kapitel 2.6).

11.2.2 Technokratische Konzeption der Integration

Eine zweite Tendenz, die sich durch die neuere integrationspolitische Debatte hindurch zieht, kann als technokratische Konzeption der „Integration“ bezeichnet werden. Wenn man die Dokumente zur Integrationspolitik liest – auf basel-städtischer wie auch auf föderaler Ebene – so herrscht die Meinung vor, eine bessere Integration könne durch die Bedienung eines „Schalters“ hervorgebracht werden: dem „Schalter“ der Zulassungspolitik. Dabei wird als Beispiel gern die Einführung des *Zweikreis-Modells* genannt. Damit sei nämlich sichergestellt worden, dass von ausserhalb der EU nur noch „hoch qualifizierte“, zur Integration befähigte Personen in die Schweiz einwandern, die „weniger Probleme“ verursachen als andere Migrantengruppen.

Die Annahme, dass das Bedienen eines Schalters ausreicht, um die Zusammensetzung der Migrant*innenbevölkerung grundsätzlich zu verändern, wird durch die im sozio-demografischen Kapitel beschriebenen Entwicklungen teilweise bestätigt. Doch muss an dieser Stelle betont werden, dass diese Politik auch verschiedene „blinde Flecken“ aufweist. Zunächst muss darauf verwiesen werden, dass die vorhandenen statistischen Daten zur Migrant*innenbevölkerung ein eigentliches Integrationsmonitoring noch nicht zulassen. Der in den Statistiken dominierende Komponente der Unterscheidung der Menschen nach „Heimat“ fehlt es in vielen sozialpolitisch relevanten Dimensionen an der nötigen und wünschenswerten „Präzision“.

Beim technokratischen Ideal bleibt weiterhin wenig berücksichtigt, dass über den Kanal des Familiennachzugs weiterhin niedrig qualifizierte Immigrant*innen aus Drittstaaten in die Schweiz einreisen werden. Diese Beobachtung gab in einem der Fokusgruppengespräche Anlass zur Diskussion, ob nicht die Bestimmungen des Familiennachzugs (z.B. Senkung des Zuzugsalters) künftig weiter verschärft werden sollten. Obschon bestimmte Kreise diese Option begrüßen würden, darf nicht vergessen werden, dass der Schutz der Familie soziales Recht darstellt, zu dessen Schutz sich die Schweiz verpflichtet hat.

Ein weiterer Punkt die Zulassungspolitik betreffend, der in den Fokusgruppenbesprochen wurde, war die Auffassung, wonach die heutige Politik die bestehende Nachfrage nach niedrig qualifizierter Zuwanderung einfach ausblende. In den Fokusgruppengesprächen wurde zwar anerkannt, dass das Bevölkerungswachstum und die demografische Alterung die Nachfrage nach den von Niedrig qualifizierten erbrachten Dienstleistungen erhöht (wie die von *Nannies*, privaten Altenpflegerinnen, Putzfrauen etc.). Jedoch wird die daraus resultierende Forderung nach der Zulassung von niedrig qualifizierter Einwanderung abgelehnt.

Die technokratische Vision der Integration verweigert sich auch der Tatsache, dass die Menschen, die sich in der Vergangenheit nicht integriert haben, nicht plötzlich aus der Migrant*innenbevölkerung verschwinden werden. Noch heute sind eine Reihe von Personen, die in den 60er bis 80er Jahren als Arbeitskräfte rekrutiert wurden, nicht in allen Bereichen gleich stark integriert, obwohl sie ihren Beitrag zur Schweizer Gesellschaft geleistet und damit ihren Platz behauptet haben. Da die meisten dieser Personen eine Niederlassungsbewilligung besitzen, können sie nicht mit rechtlichen Mitteln zur Integration gezwungen werden. Die Bedürfnisse dieser Personen, die ebenfalls über „Integrationsdefizite“ verfügen, müssen in der Integrationspolitik reflektiert werden. Zu denken ist in diesem Zusammenhang an die transkulturelle Öffnung der Institutionen der Alters- und Gesundheitsversorgung.

Die starke Fokussierung der basel-städtischen Integrationspolitik auf den Vorschulbereich hat dazu geführt, dass vermehrt Ressourcen in diesen Bereich fließen. Mit dieser Ressourcenallokation wird die Hoffnung geweckt, dass alle integrationspolitischen Probleme im Vorschulalter gelöst werden können. Überspitzt formuliert kommt hier die Annahme zum Ausdruck, dass Integrationsdefizite, die nicht im Vorschulalter gelöst werden, später nicht mehr behoben werden können. Sollte diese starke Fokussierung auf den Vorschulbereich nicht zu den erhofften Resultaten führen, so besteht das Risiko, dass anschliessend von einer „Fehlinvestition“ gesprochen wird. Aus diesem Grund könnte es sich lohnen, die Integrationspolitik nicht nur auf diesen Lebensabschnitt zu konzentrieren. Es dürfte tatsächlich unbestritten sein, dass auch später noch Weichen gestellt werden können. Aus Effizienzgründen könnte es sich daher lohnen, die verschiedenen Schnittstellen und Übergangsphasen im Leben eines Menschen (Eintritt in die Schule, Übergang Primar-Sek. I, Sek. I zu Sek. II, Übergang ins Erwerbsleben) zum Fokus der Integrationspolitik zu erklären.

Auf den wichtigsten „blinden Fleck“ in der gesamten technokratisch orientierten integrationspolitischen Debatte wurde von einem Fokusgruppenteilnehmer hingewiesen, der die These aufstellte, die Aufnahmegesellschaft wolle die Chancengleichheit der Migrant*innenbevölkerung letztlich gar nicht. Mit dieser Aussage wollte er unterstreichen, dass im Grunde die „Besitzstandswahrung“ die Hauptmotivation vieler Akteure der Aufnahmegesellschaft darstellt. Die Migrant*innen und Migrant*innen würden diese Ambivalenz spüren und deshalb der Aufforderung zur Integration mit Skepsis begegnen. Die Institutionen sind deshalb auch mit der Frage konfrontiert, wie sie trotz dieser Vorbehalte die Herstellung von „Chancengleichheit“ realisieren wollen. Wie soll ein Schulsystem damit umgehen, wenn die Bemühungen im Vorschulalter künftig Erfolg und viel mehr Kinder hervorragende Noten hätten, die sie befähigen würden, eine anspruchsvolle Lehre und weiterführende Schulen absolvieren zu können. Solange die

Politik sich nicht dazu äussert, wie eine chancengleichere Gesellschaft gestaltet werden soll, riskiert sie, dass der Diskurs zur Integration weder von den Emittenten noch von den Empfängern ernst genommen wird.

11.2.3 Orientierungslosigkeit

Die gegenwärtige Orientierungslosigkeit in der basel-städtischen Integrationspolitik hängt auch mit der grundsätzlichen Infragestellung des Integrationsbegriffs zusammen. Die meisten Akteure sind sich bewusst, dass das Konzept diffus und vieldeutig ist und dass es je nach Verwendung einen Prozess oder einen Endzustand beschreibt. Diese konzeptionelle Unsicherheit spiegelt sich klar in den verschiedenen Interviews mit den Akteuren wider.

Auf der politischen Ebene hat dies zur Konsequenz, dass vielfach nicht wahrgenommen wird, wie viele Massnahmen und Vorkehrungen gleichzeitig eine integrationspolitische Zielsetzung verfolgen. Da Integration eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt, ist es eine grosse Herausforderung, die Koordination und die Information zwischen den vielen involvierten Akteuren sicherzustellen. Funktioniert die Absprache zwischen den beteiligten Institutionen nicht, kann es zu Überschneidungen kommen, die im Extremfall die Wirkung integrationspolitischer Massnahmen in den verschiedenen Bereichen torpedieren. Es muss aus diesem Grund erneut betont werden, dass der Koordination von integrationspolitischen Bestrebungen mehr Beachtung geschenkt werden muss.

Gelingt es, die Massnahmen besser zu koordinieren, so könnte auch die Visibilität der Integrationspolitik erhöht werden. Ein zentrales Problem ist gegenwärtig der Umstand, dass die involvierten Akteure gar nicht genau wissen, was alles unter dem Schlagwort Integration gemacht wird. Doch bei der Betrachtung der in diesem Bericht vorgestellten Massnahmen wird deutlich, dass in den verschiedenen Bereichen enorme Anstrengungen unternommen werden, die direkt oder indirekt einer integrationspolitischen Zielsetzung dienen. Die Gesamtheit der Massnahmen macht den „integrationspolitischen Acquis“ des Kantons Basel-Stadt aus, und auf diesen Acquis dürfte man unseres Erachtens stolz sein. Es scheint uns von zentraler Bedeutung zu sein, dass vermehrt darauf hingewiesen wird, dass es in Basel nicht nur Integrationsvereinbarungen gibt, sondern eine grosse Anzahl von weiteren und weiterführenden Massnahmen.

Wenn man der Öffentlichkeit sichtbar machen würde, welche breit gefächerten Angebote in diesem Bereich bestehen, so könnte die Glaubwürdigkeit der Politik gegenüber der gesamten Bevölkerung – einschliesslich der Migrantinnen und Migranten – erhöht werden. Die Gesamtheit des „integrationspolitischen Acquis“ sollte es ermöglichen, dem Thema Integration in der politischen Agenda eine grössere Bedeutung zuzumessen. Eine erhöhte Aufmerksamkeit in der politischen Debatte und eine verbesserte Transparenz

mit Blick auf das bereits Erreichte könnte dazu dienen, die für eine Weiterführung und Vertiefung der Integrationspolitik benötigten finanziellen Ressourcen zu mobilisieren. Es wurde in der Darstellung der Schwächen bezüglich der oben besprochenen Massnahmen immer wieder darauf hingewiesen, dass die fehlenden finanziellen Mittel ein grosses Hindernis für die Zielerreichung darstellen. Eine Erhöhung der Mittel im Bereich der Integrationspolitik würde zumindest signalisieren, dass die basel-städtischen Behörden anerkannt haben, dass „Integrationspolitik als Bevölkerungspolitik eine Investition in die Zukunft unseres Landes ist“ (Interview 29).

Sollte es gelingen, die integrationspolitische Debatte vermehrt auf das bereits Erreichte, die fehlenden Mittel und die konkreten Herausforderungen der Zukunft zu fokussieren, so könnte wieder an die konstruktive integrationspolitische Debatte in Basel angeknüpft werden, die in der Vergangenheit geführt wurde. Zurzeit dreht sich der Diskurs nämlich beinahe ausschliesslich um die Verschärfung der Integrationsvereinbarungen und die Aussagen eines islamischen Geistlichen. Es ist anzunehmen, dass diese Fragen deshalb dominieren, weil in der Integrationspolitik 2009 eine Zeitlang Führungslosigkeit herrschte. Dieses Vakuum wurde durch die zahlreichen personellen Wechsel im integrationspolitischen Bereich ausgelöst. Dies hat dazu geführt, dass das Thema „Integration“ mittlerweile von politischen Akteuren aufgegriffen wurde, die die Integrationspolitik am liebsten abschaffen würden. Es ist deshalb unabdingbar, dass die neue Equipe der *Integration Basel* rasch und in den verschiedenen Bereichen neue Akzente zu setzen vermag.

Das Rad muss dabei nicht neu erfunden werden, denn das bestehende Leitbild aus dem Jahre 1999 hat bereits viele wichtige Schwerpunkte gesetzt. Dieses Leitbild ist auch aus heutiger Sicht nicht überholt: Der Potenzialansatz sowie der inhaltliche Fokus auf Bildung, Erwerbsleben und das Zusammenleben im Quartier sind nach wie vor aktuell. In Anbetracht der identifizierten integrationspolitischen Herausforderungen der nächsten Jahre wäre es aber vielleicht von Nutzen, das Leitbild in einigen Punkten zu ergänzen.

11.3 Eine kurze Standortbestimmung zum Schluss

Abschliessend möchten wir eine kurze Standortbestimmung vornehmen, in der reflektiert wird, wo die basel-städtische Integrationspolitik heute steht und wo sie hinführen könnte. Zu diesem Zweck werden wir erneut eine Unterscheidung zwischen der integrationspolitischen Debatte und der integrationspolitischen Praxis vornehmen, wie dies bereits im gesamten Text geschehen ist.

Die integrationspolitische Debatte wird sowohl in Basel-Stadt als auch auf schweizerischer und europäischer Ebene intensiv geführt. In dieser Debatte

geht es mitunter darum, auf diskursiver Ebene den Inhalt der Begriffe Integration oder Integrationspolitik zu definieren. In dieser Auseinandersetzung streiten verschiedene diskursive Koalitionen nicht nur um die Deutungshoheit des Begriffs, der letztlich – im Kontrast zu alternativen und vergangenen Konzepten – in Politiken umgesetzt werden sollte. So gehört mittlerweile im politischen Diskurs der Multikulturalismus (wie er am Beispiel Hollands, das diesen angeblich als Politik praktiziert haben soll und dementsprechend häufig zitiert wird) wie auch andere liberale Vorstellungen des Umgangs mit Minderheiten zu einer Kampfzone, in der grundsätzlich der Stellenwert minderheitenfreundlicher Reformen als „Political Correctness“ hinterfragt und lächerlich gemacht wird. Häufig werden diese Begriffe, die eine kulturelle Emanzipation von Migrantinnen und Migranten und die Bekämpfung von Diskriminierung und sozialer Deprivation als Schlüssel für die Integration in moderne Gesellschaften als Ziel setzten, heute normativ und pejorativ genutzt, um andere Vorstellungen der Praxis zu disqualifizieren. Dabei wird sowohl in der Wissenschaft wie in der Politik eine Tradition erfunden (die Tradition des holländischen Multikulturalismus, des „Gutmenschentums“), die als Maske dienen muss, um den assimilationistischen *Turn* der letzten Jahre zu legitimieren (siehe auch Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen 2010).

Dies gilt insbesondere nach dem 11. September 2001 und verschiedenen Ereignissen in Europa, die teilweise zu einer Reinterpretation des kulturellen Pluralismus in unseren Gesellschaften benutzt werden. Kulturelle Diversität wird einmal mehr mit dem Risiko der gesellschaftlichen Desintegration und von aussen nach innen getragenen gewalttätigen Konflikten assoziiert. Unsere These ist hier nicht, der Politik der Differenz kritiklos das Wort zu reden. Aber möglicherweise wäre es angebracht, bei all den Auseinandersetzungen um die richtigen Begriffe einen Moment lang innezuhalten und uns zu überlegen, welche Probleme sowohl der Multikulturalismus wie auch andere Formen der Integrationspolitik in ihrer praktischen Umsetzung eigentlich haben lösen wollen? Wir müssten uns auch fragen, ob die Probleme, die anstanden, heute ebenfalls noch bestehen und ob eine Lösung anders ausschauen kann als jene, die heute pejorativ als Politik der Differenz disqualifiziert wird. Es wäre nämlich nicht das erste Mal, dass die Beschreibung von Modellen für akkurate Rekonstruktion von Politiken gehalten werden anstatt eben nur als genommen zu werden was sie sind, nämlich Theorien. Theorien würden, sollte dieser Kurzschluss Verbreitung finden, den Platz von wissenschaftlichen Analysen einnehmen und für die schlechte Integration verantwortlich gemacht.

Sicherlich haben Begriffe wie *Integration*, *Assimilation* oder auch *Multikulturalismus* ihre Relevanz, weil sie zumindest im wissenschaftlichen Diskurs die Messlatte für deren Evaluation legen, indem eben auch der Soll-Zustand

fixiert wird. Aber es darf nicht vernachlässigt werden, dass diese Modelle durchzuführende und durchgeführte Politiken stark vereinfachen. Insbesondere betonen sie eine Kohärenz und Konsistenz der Politiken, die in der Realität so nicht vorzufinden sind. Die Umsetzung von Konzepten in die Praxis ist weitaus elastischer und polyvalenter als es die Debatten um die Modelle suggerieren. Selbst Frankreich, das als Prototyp für das assimilationistisch-republikanische Modell figuriert, in dem sich theoretisch alle Bürger dem universalistischen Prinzip unterordnen müssen, kennt auf lokaler Ebene Praktiken im Bildungs- und Arbeitsbereich, die sehr wohl auf die kulturellen Unterschiede der Migranten eingehen (Favell 1998). Diese Verbalübungen in Europa, die mehr Integration und weniger Parallelgesellschaften verlangen, sind wohl eher als gefällige Botschaften an die Mehrheiten zu deuten als denn sie einen effektiven Richtungswandel in den verschiedenen Politikbereichen ankündigten. Diese Bereiche werden, auf diesen Punkt hat dieser Bericht in seinem zentralen Teil stets hingewiesen, von spezialisierten Verwaltungen administriert, die nicht dem politischen System allein untergeordnet sind, sondern ebenfalls eigenen Gütekriterien der Professionalität Rede und Antwort stehen müssen. Die Praxis ist deshalb jenseits der politischen und wissenschaftlichen Diskurskoalitionen pragmatisch auf konkrete Problemlösungen ausgerichtet.

Dennoch soll nicht gänzlich auf den wissenschaftlichen Begriffsapparat verzichtet werden. Ein pragmatisch verstandener Integrationsbegriff mag dort Hilfestellungen leisten, wo es darum geht, auf struktureller Ebene die Integration zu fördern, insbesondere weil es in Basel eine Vielzahl von Projekten und Massnahmen in den Bereichen Bildung, Arbeit und Gesundheit gibt, die sich dieses Ziel auf ihre Fahnen geschrieben haben. Bisherige Erfahrungen in Europa belegen, dass diese Projekte und Programme weiterlaufen, auch wenn die diskursiven Koalitionen von Wissenschaft und Politik die Begriffe uminterpretieren. Konkrete Hilfeleistungen sind ein Beitrag zur gesellschaftlichen Kohäsion, sie halten die Menschen zusammen. In Basel-Stadt macht diese Pragmatik einen wichtigen Bestandteil des eigenen Migrationsmodells aus. Dies sollte auch in Zukunft gestärkt werden.

Die beträchtlichen Erfolge, die auf der Ebene der Praxis erzielt worden sind, lassen sich wie erwähnt sehen. Aus diesem Grund muss versucht werden, die Koordination und die Absprache zwischen allen Akteuren zu verbessern. Es besteht in der Tat wenig Zweifel darüber, dass die Dissonanzen der Akteure, die verschiedenen Stimmen, mit der sie sprechen, der Kohärenz des Ganzen schaden. In der übersichtlichen Gliederung der Integrationsarbeit in Basel-Stadt liegt ein Potenzial, das noch weiter ausgeschöpft werden könnte, um die Auseinandersetzung um gemeinsam zu bildende Werte voranzutreiben.

Allerdings bleibt auch in Basel-Stadt nach wie vor problematisch, dass die bisher geführte Umsetzung die Einheimischen, die schon lange dazugehören, nach wie vor nichts angeht. Integration geht bislang immer die „Fremden“ an, nie die Einheimischen. Was in Basel-Stadt, in der Schweiz und anderswo in Europa fehlt, ist eine öffentlich-politische Identität, in der sowohl die Mehrheit die Narrative der Minderheit als Teil der eigenen kulturellen Identität versteht als auch die Migrantinnen und Migranten ihre Gruppenzugehörigkeit mit der gesamten politischen Gemeinschaft zu verbinden vermögen. Zu einem gemeinsamen Verstehen würde auch gehören, den Respekt gegenüber unserem Pluralismus und unserer Diversität im öffentlichen Reden Raum zu geben und nicht nur dann, wenn Probleme zu beklagen sind. Mit Rifaat (2004) liesse sich demnach sagen: *Immigrants adapt, countries adopt*. Einer Adaptation der Migranten muss eine Adoptierung durch die Orte der Einwanderung entsprechen.

Freilich müssen wir uns davor in Acht nehmen diese Adoption „totalitär“ zu gestalten. Gegenwärtig können nämlich im Liberalismus zwei Tendenzen beobachtet werden: Die eine ist *perfektionistisch* und demonstriert ihre Vorliebe für die sowohl private als auch öffentliche Autonomie der Bürger. In ihrer repressiven Form benützt sie die staatliche Intervention, um Migranten zu autonomen und westlichen Individuen zu disziplinieren, die ihren Eid auf die liberalen Werte schwören müssen. Die andere Tendenz des Liberalismus priorisiert die *negativen Freiheiten*, die Gleichheit der Rechte und die Chancen eines jeden Individuums, in einem gegenüber Weltanschauungen neutralen Staat das jeweils eigene Konzept des Glücks nachzueifern. Die erste Variante des Liberalismus will ein „liberales Volk“ erschaffen, die andere baut auf die Toleranz gegenüber dem Unterschied im Rahmen bestehender liberaler Bindungen. Die Stossrichtung der Debatte in Basel-Stadt wie anderswo scheint dem erstgenannten Modell zuzustreben. Diese Tendenz müsste auch politisch von den verschiedenen Akteuren reflektiert werden.

12 Bibliographie

- Achermann, Alberto (2007). "Integrationsverpflichtungen", in Achermann, Alberto et al. (Hg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2006-2007*. Bern, S. 107-139.
- Achermann, Chistin und Ueli Hostettler (2006). "AusländerIn ist nicht gleich AusländerIn: Strafvollzugsalltag und Entlassungsvorbereitung einer vielfältigen Insassengruppe", in Riklin, Franz (Hg.), *Straffällgie ohne Schweizerpass: Kriminalisieren-Entkriminalisieren-Exportieren?* Luzern: Caritas, S. 21-35.
- Achermann, Chistin und Silvia Schönenberger (2009). *Machbarkeitsstudie zum Zusammenhang zwischen Bürgerrecht und Delinquenz*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.
- Ackermann, Ursula und Annemarie Tschumper (2006). *Frühförderungskonzept Massnahmen zur Verbesserung der Bildungschancen sozial benachteiligter Kinder*. Bern: Direktion für Bildung, Soziales und Sport.
- Aeppli, Daniel C. und Thomas Ragni (2009). *Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg? SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No. 28 (7. 2009)*. Bern: SECO.
- Amos, Jacques et al. (2003). *Wege in die nachobligatorische Ausbildung: die ersten zwei Jahre nach Austritt aus der obligatorischen Schule: Zwischenergebnisse des Jugendlängsschitts TREE*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Arn, Brigitte (2004). *Öffnung von Institutionen der Zivilgesellschaft. Grundlagen und Empfehlungen zuhanden des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung IMES und der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA*. Bern, Schweizerisches Rotes Kreuz.
- Arnold, Benedikt (2008). "GAP Case-Management Berufsbildung", in Basel: Sozialhilfe der Stadt Basel, S. 24-30.
- Artho, Jürg (2003). *Evaluation der Kampagne «Tatsachen gegen Vorurteile»*. Zürich: Sozialforschungsstelle.
- Baier, Florian et al. (2009). *Evaluationsbericht zum „Projekt Tagesschulen“ des ED Basel-Stadt „Projekt Schulen mit Tagesstrukturen auf der Stufe Kindergarten und Primarschule“ (Zwischenbericht)*. Basel, Bern: Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz, Institut für Erziehungswissenschaft, Universität Bern.

- Banfi, Silvia et al. (2008). *Bildungsraum Nordwestschweiz - Tagesstrukturen für Schülerinnen und Schüler in der Nordwestschweiz - aktuelle und zukünftige Nachfragepotenziale*. Zürich: Infrac, Mecop, Tassinari Beratungen.
- Bieri, Oliver, Franziska Müller und Andreas Balthasar (2004). *Übersicht über die Professionalisierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) seit 1997 - Schlussbericht*. Luzern: Interface.
- Bischoff, Alexander und Janine Dahinden (2008). "Dolmetschen, Vermitteln und Schlichten im vielsprachigen Basel - Umgang mit Diversität und Fremdsprachigkeit -Umfrage unter Leitungspersonen öffentlicher Institutionen." *Journal of Intercultural Communication*, 16(2): 1-20.
- Bischoff, Alexander, Elisabeth Kurth und Sylvie Schuster (2008). "Der Dialog zu Dritt: PatientInnen, DolmetscherInnen und Gesundheitsfachleute in der Universitäts-Klinik Basel." *Curare-Zeitschrift für Medizinaethnologie*, 31(2 und 3): 163-175.
- Bisegger, Corinna und Hildegard Hungerbühler (2008). *Kriterien der Gesundheitsförderung mit älteren MigrantInnen in der Schweiz - Landesweite Erhebung der Situation älterer Migrantinnen und Migranten*. Bern: Schweizerisches Rotes Kreuz.
- Bollhalder, Silvia und Teresa Tschui (2009). *Konzept zur integrativen Sprachförderung von Migrantinnen und Migranten im Kanton Basel-Stadt - Situationsanalyse und Aktionsplan*. Basel: Kantonales Erziehungsdepartement.
- Borkowsky, Anna (2003). "Blick auf die Statistik - Bildungsstand und Weiterbildung von Ausländerinnen und Ausländern." *terra cognita - Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration*, 2: 12-17.
- Bosshard, Ursula und Keimer Peter (2005). *Rassismusbekämpfung in öffentlichen Verwaltungen als Element der Personalentwicklung*. TRaK Gruppe für Beratung Entwicklung Bildung.
- Brubaker, Roger (2001). "Changing Perspectives on Immigration and Its Sequels in France, Germany, and the United States." *Ethnic and Racial Studies*, 24: 531-548.
- Bryner, Angela (2008). *Projektbeschreibung - Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarung im Kanton Basel-Stadt*. Basel: Kanton Basel-Stadt.
- Bundesamt für Migration (2006). *Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz*. Bern: Bundesamt für Migration.
- Bundesamt für Migration (2010). *Umsetzung Massnahmenpaket Integration 2009 - Berichterstattung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration IAM an den Bundesrat per Dezember 2009*. Bern: Bundesamt für Migration.
- Bundesamt für Statistik (2002). *Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone 2000-2060, Vollständiger Szenariensatz*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (2007). *Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone 2005-2030*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (2009). *Szenarien des BFS und Szenarien der Kantone*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (2010a). *Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) - Jahresbericht 2009*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (2010b). *SAKE 2009 in Kürze - wichtigste Ergebnisse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Buri, Marco (2009). *Statistiken zur Sozialen Sicherheit - IV-Statistik 2009*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Carrel, Noemi, Nicole Wichmann und Gianni D'Amato (2010). *Integrationsindikatoren -Literaturstudie*. Zurich: SFM.
- D'Amato, Gianni (2001). *Vom Ausländer zum Bürger: der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz*. Münster [etc.]: Lit.
- D'Amato, Gianni und Christian Suter (2010). "Monitoring Immigration Integration in Switzerland", in Bijl, R. und A. Verweij (Hg.), *Monitoring Integration in Europe* The Hague: Netherlands Institute for Social Research.
- Dahinden, Janine (2005). "Mediationstätigkeiten im Community Policing in Basel", in Bischoff, Alexander et al. (Hg.), *Wirkt interkulturelle Mediation integrierend? Materialienband*. Basel und Neuchâtel: Universität Basel und SFM, S. 236-269.
- Dahinden, Janine et al. (2004). *Integration am Arbeitsplatz in der Schweiz - Probleme und Massnahmen, Ergebnisse einer Aktionsforschung. Forschungsbericht 32/2004*. Bern/Neuchâtel: SFM/Travail Suisse.
- Delli, Chantal und Janine Dahinden (2005). "Interkulturelle Mediationstätigkeiten in den Schulen Basel-Stadt", in Bischoff, Alexander et al. (Hg.), *Wirkt interkulturelle Mediation integrierend? Materialienband*. Basel und Neuchâtel: Universität Basel und SFM, S. 146-186.

- Doetsch, Nadine (2004). *Empirische Vorstudie zur interkulturellen Problem- und Bedarfsanalyse in der Basler Verwaltung im Rahmen des Modellprojektes KiS "Kundenorientierung und interkulturelle Sensibilisierung in der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt"*. Basel: baseconsult.
- Dolder, Hansjürg (2009). *Stratégie globale de Bâle pour prévenir le chômage des jeunes. Intervention donnée lors de l'assemblée d'automne de l'initiative des villes: politique sociale*. Basel: Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt.
- Drilling, Matthias und Claudine Stäger (2000). "Schulsozialarbeit als Präventionskonzept der Jugendhilfe - Erste Erfahrungen aus einem Pilotprojekt." *Vierteljahresschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbargebiete*, 69(1): 32-44.
- Dubach, Philipp, Heidi Stutz und Ruth Calderón (2010). *Armutsbericht Basel-Stadt: Ursachen – Dynamiken – Handlungsempfehlungen*. Basel: Christoph Merian Verlag.
- Efionayi-Mäder, Denise (2008). „Familien – Erziehung – Bildung“ - *Erziehung in Migrationsfamilien*. Kursaal Bern: Forum Familienfragen.
- Efionayi-Mäder, Denise et al. (2009). *Evaluation des mesures d'intégration pour les personnes titulaires d'une admission provisoire dans le canton de Vaud* Neuchâtel et Lausanne: SFM et IDHEAP.
- Efionayi-Mäder, Denise und Chantal Wyssmüller (2008). "Migration und Gesundheit", in Meyer, Katharina (Hg.), *Gesundheit in der Schweiz - Nationaler Gesundheitsbericht 2008*. Bern: Verlag Hans Huber, Hogrefe AG, S. 88-105.
- Egger, Theres (2003). *Integration und Arbeit: Handlungsfelder, Akteure und Ansatzpunkte zur Besserstellung von Ausländerinnen und Ausländern auf dem Schweizer Arbeitsmarkt*. Bern-Wabern: Eidgenössische Ausländerkommission EKA.
- Egger, Theres und Nora Julien (2009). *migesplus - Informationsbedarf der Migrationsbevölkerung zu ausgewählten Gesundheitsthemen*. Bern: Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG.
- Ehret, Rebekka (1999). *Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt*. Basel: [Polizei- und Militärdepartement des Kantons Basel-Stadt].
- Eidgenössische Ausländerkommission (2007). *Mitreden und Mitgestalten Strukturelle Partizipation in den Kantonen*. Bern: Eidgenössische Ausländerkommission.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (2010). *Integration als Hinführung zu Chancengleichheit oder als Gradmesser für Sanktionen? Grundsatzklärung und Empfehlungen der EKM*. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.
- Eisner, Manuel, Patrik Manzoni und Denis Ribeaud (2000). *Gewalterfahrungen von Jugendlichen: Opfererfahrungen und selbstberichtete Gewalt bei Schülerinnen und Schülern im Kanton Zürich*. Aarau: Bildung Sauerländer.
- Enzmann, Dirk, Katrin Brettfeld und Peter Wetzels (2004). "Männlichkeitsnormen und die Kultur der Ehre. Empirische Prüfung eines theoretischen Modells zur Erklärung erhöhter Delinquenzraten jugendlicher Migranten", in Oberwittler, Dietrich und Susanne Karstedt (Hg.), *Soziologie der Kriminalität (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 43/2003)*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 264-287.
- Erin, Kelly und Frank Dobbin (1998). "How Affirmative Action Became Diversity Management: Employer Response to Antidiscrimination Law, 1961 to 1996." *American Behavioral Scientist* 41: 960-984.
- Esser, Hartmut (1980). *Aspekte der Wanderungssoziologie: Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten: eine handlungstheoretische Analyse*. Darmstadt [etc.]: Luchterhand.
- Esser, Hartmut (2000). *Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 2: Die Konstruktion der Gesellschaft*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Fachstelle Kinder&Familien und KISS Nordwestschweiz (2007). *Studie zu Angebot und Nachfrage in der Kinderbetreuung in den Kantonen AG, BL, BS und SO*. Aarau und Basel: Fachstelle Kinder&Familien, KISS Nordwestschweiz.
- Favell, Adrian (1998). *Philosophies of integration : immigration and the idea of citizenship in France and Britain*. Houndmills [etc.]: Macmillan [etc.].
- Fibbi, Rosita, Bülent Kaya und Etienne Piguet (2003). *Nomen est omen: quand s'appeler Pierre, Afrim ou Mehmet fait la différence*. Bern: Direction du programme PNR43.
- Fink, Nadine (2007). "Betreute Selbsthilfegruppen für türkische MigrantInnen mit einer anhaltenden somatoformen Schmerzstörung." *Clinicum*, 4: 36-40.
- Gabadinho, Alexis, Philippe Wanner und Janine Dahinden (2007). *La santé des populations migrantes en Suisse: une analyse des données du GMM. Etudes du SFM 49*. Neuchâtel: SFM.

- Gerber, Adrian (2005). *Integration und Habitat - Lebensqualität in benachteiligten Quartieren verbessern: Skizzen, Thesen, Portraits – Ein anwendungsorientiertes Dossier*. Bern - Wabern: Eidgenössische Ausländerkommission EKA.
- Gesundheitsdepartement Basel-Stadt (2007a). *Gesundheit von Jugendlichen im Kanton Basel-Stadt - Ergebnisse der Schülerbefragung 2006*. Basel: Gesundheitsdepartement Basel-Stadt.
- Gesundheitsdepartement Basel-Stadt (2007b). *Leitlinien für eine umfassende Alterspolitik*. Basel: Kanton Basel-Stadt.
- Gesundheitsdepartement Basel-Stadt (2008). *Jugendgesundheitsbericht 2008 - Das Ernährungsverhalten von Jugendlichen im Kanton Basel-Stadt*. Basel: Gesundheitsdepartement Basel-Stadt.
- Gesundheitsdepartement Basel-Stadt (2009). *Von der Theorie zur Praxis - Fachkonzept zur Gesundheitsförderung und Prävention im Kanton Basel-Stadt*. Basel: Gesundheitsdepartement Basel-Stadt.
- Gianni, Matteo (2009). "Citoyenneté et Intégration des Musulmans en Suisse: Adaptation aux normes ou participation à leur définition?", in Schnewly Purdie, Mallory, Matteo Gianni und Magali Jenny (Hg.), *Musulmans d'aujourd'hui: identités plurielles en Suisse*. Genève: Labo et Fides, S. 73-92.
- Götz, Erika (2009). "Gegenleistungsmodell auf dem Prüfstand", in N.N. (Hg.), *Sozialhilfe Jahrbuch 2009*. Basel: Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt - Sozialhilfe.
- Grillo, Ralph (2010). "British and others: from 'race' to 'faith'", in Vertovec, Steven und Susanne Wessendorf (Hg.), *The Multiculturalist Backlash. European discourses, policies and practices*. London: Routledge, S. 50-71.
- Grillon, Nathalie et al. (2005). *Thematischer Bericht - Bevölkerungsbefragung 2005*. Basel: Statistisches Amt Basel-Stadt.
- Grillon, Nathalie et al. (2007). *Gesamtbericht. Bevölkerungsbefragung 2007*. Basel: Statistisches Amt Basel-Stadt.
- Grillon, Nathalie und Michèle Thommen (2008). *Kennzahlen zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern in Basel-Stadt 2006*. Basel: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt.
- Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt (1999). *Personalgesetz vom 17. November 1999. 162.100*. Basel: Kanton Basel-Stadt.
- Gyger, Mathilde (2005). *Projekt Standardsprache im Kindergarten (PSS): Schlussbericht*. [Basel]: Rektorat Kindergärten Basel, Arbeitsgruppe Integration.
- Hälg, Regula, Corina Salis Gross, Gabriela Wallimann und Madeleine Wick Marcoli (2004). Migration und reproduktive Gesundheit. Die Betreuung von Migrantinnen in der Geburtshilfe aus der Sicht von öffentlichen Spitälern in der Schweiz. Bern: Arbeitsblätter Nr. 27. Institut für Ethnologie.
- Haenni Hoti, Andrea (2005). "Ethnisierung eines sozialen Problems." *Terra cognita*, 6: 26-30.
- Haug, Werner (2006). "Integrationsindikatoren - Lässt sich Integration messen? ." *terra cognita - Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration*, 9: 69-71
- Hedetoft, Ulf (2010). "Denmark versus multiculturalism", in Vertovec, Steven und Susanne Wessendorf (Hg.), *The Multiculturalist Backlash. European discourses, policies and practices*. London: Routledge, S. 111-129.
- Huissoud, Thérèse et al. (2003). "Structures et tendances de la différenciation dans les espaces urbains en Suisse", in Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi und Werner Haug (Hg.), *Les migrations et la Suisse*. Zurich: Seismo, S. 175-196.
- Hüttner, Eveline und Jürg Guggisberg (2005). *Sprachförderung in der Zweitsprache für Migrant/innen - Eine Untersuchung des Angebots*. Bern: Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS).
- Imhof, Madeleine (2008). *Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 2008*. Basel: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt.
- Ingleby, David et al. (2005). "The role of health in integration", in Fonseca, Maria Lucinda und Jorge Malheiros (Hg.), *Social integration and mobility: education, housing and health*. Lisbon: Centro de estudos geográficos, S. 49-65.
- Interdepartementales Netzwerk Integration (INI) (2004). *Aktionsplan 2004-2007 - Integrationsmassnahmen Basel-Stadt*. Basel: Integration Basel.
- Joppke, Christian (2007). "Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe " *West European Politics*, 30(1): 1-22.
- Kanton Basel-Stadt (2008). *Bericht zum Budget 2009 an den Grossen Rat*. Basel: Kanton Basel-Stadt.
- Kantonales Erziehungsdepartement Basel-Stadt (2005). *Die Sprach- und Kulturbrücke - Integrierte Erstsprachenförderung im Kanton Basel-Stadt*. Basel: Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Ressort Schulen.

- Kantonales Erziehungsdepartement Basel-Stadt (2007). *Handreichung - Umgang mit religiösen Fragen an der Schule*. Basel: Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt - Ressort Schulen.
- Kantonales Erziehungsdepartement Basel-Stadt (2008). *Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten: Projektbericht; Vernehmlassung 1. August 2008 bis 31. Oktober 2008*. Basel: Erziehungsdepartement Basel-Stadt, Ressort Schulen.
- Kantonales Erziehungsdepartement Basel-Stadt (2009a). *Verzeichnis der Angebote in Herkunftssprachen - Integrierte Herkunftssprachenförderung (St. Johann / Volta, 'Sprach- und Kulturbrücke' und 'Rendezu') und Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK)*. Basel: Erziehungsdepartement Basel-Stadt, Bildung.
- Kantonales Erziehungsdepartement Basel-Stadt (2009b). *Projekt Rendezu 06 - 09 Bläsi - Schlussbericht*. Basel: N.N.
- Kantonspolizei Basel-Stadt (2004). *Community Policing*. Basel: Kantonspolizei Basel-Stadt.
- Kaya, Bülent et al. (2008). *Migration Mainstreaming im Gesundheitswesen*. Bern: Bundesamt für Gesundheit (BAG).
- Kessler, Thomas (2005). "Das Integrationsleitbild des Kantons Basel-Stadt", in D'Amato, Gianni und Brigitta Gerber (Hg.), *Herausforderung Integration - Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa*. Zürich: Seismo, S. 104-111.
- Killias, Martin et al. (2007). *Self-reported Juvenile Delinquency in Switzerland in 2006: Overview and Explanations. Report to the Swiss National Science Foundation. Second International Self-reported Delinquency Survey: Swiss national survey (Swiss ISRD-2), FNS n°100012-109265/1*.
- Koch, Carmen, Michael Schanne und Vinzenz Wyss (2008). *Evaluation der Kampagne "Aller Anfang ist Begegnung"*. Zürich: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.
- Kofler, Andrea Ch. und Lilian Fankhauser (2009). *Frauen in der Migration - Das Bild der Migrantin in der öffentlichen und politischen Wahrnehmung und in der aktuellen Forschung*. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.
- Kohli, R. (2007). *Scénarios de l'évolution démographique des cantons et des grandes régions de la Suisse 2005-2050, Hypothèses*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Koopmans, Ruud (2005). *Contested citizenship : immigration and cultural diversity in Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Küchenhoff, Joachim, Anton Hügli und Ueli Mäder (2005). *Gewalt: Ursachen, Formen, Prävention*. Giessen: Psychosozial-Verlag.
- Kurth, Elisabeth (2005). "Interkulturelle Vermittlungstätigkeiten in der Frauenklinik", in Bischoff, Alexander et al. (Hg.), *Wirkt interkulturelle Mediation integrierend?* Basel und Neuchâtel: Universität Basel und SFM, S. 374-439.
- Lanfranchi, Andrea (2002). *Schulerfolg von Migrationskindern: die Bedeutung familienergänzender Betreuung im Vorschulalter*. Opladen: Leske + Budrich.
- Lanfranchi, Andrea (2004). "Die Bedeutung familienergänzender Betreuung: von der sozialen Notlösung zur bildungspolitischen Notwendigkeit", in *Kinderbetreuung ausser Haus - eine Entwicklungschance*. Bern [etc.]: Haupt, S. 25-50.
- Lanfranchi, Andrea, Jann Gruber und Denis Gay (2003). "Schulerfolg bei Migrationskindern dank transitorischer Räume im Vorschulbereich", in Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi und Werner Haug (Hg.), *Migration und die Schweiz: Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms "Migration und interkulturelle Beziehungen"*. Zürich: Seismo, S. 481-506.
- Lanfranchi, Andrea und Ria Elisa Schrottmann, Hg. (2004). *Kinderbetreuung ausser Haus - eine Entwicklungschance*. Bern [etc.]: Haupt Verlag.
- Lanfranchi, Andrea und Waltraud Sempert (2009). *Langfristige Effekte familienergänzender Betreuung im Vorkindergartenalter auf die Schulleistungen - Follow-up der NFP-39-Studie „Schulerfolg von Migrationskindern – Auswirkungen transitorischer Räume“*. Zürich: Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik.
- Lockwood, David (1992 (1964)). "Social Integration and System Integration", in Lockwood, David (Hg.), *Solidarity and Schism. The Problem of "Disorder" in Durkheimian and Marxist Sociology*. Oxford: Oxford University Press, S. 399-41.
- Macmillan, Cara (2009). *Praxis-Recherche 2008/09 in Zürich: Niederschwelliges Deutsch / IntroDeutsch - Schlussbericht*. Zürich: Asyl Organisation Zürich.
- Manderscheid, Katharina (2004). *Milieu, Urbanität und Raum - Soziale Prägung und Wirkung städtebaulicher Leitbilder und gebauter Räume*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Martens, Peter L. (1997). "Immigrants, Crime, and Criminal Justice in Sweden", in Tonry, Michael (Hg.), *Crime and Justice, Ethnicity, Crime*

- and *Immigration: Comparative and Cross-National Perspectives*. Chicago: The Chicago University Press, S. 183-255.
- Maurer, Andreas (2006). *Rahmenkonzept: Arbeitsmarktorientierte Deutschförderung*. Zürich: Sprache und Integration.
- Maurer, Gabi (2006). "Straffällige ohne Schweizerpass Ausländerkriminalität - Ein Alltagskonzept im Spiegel der nationalen Kriminalstatistiken", in Riklin, Franz (Hg.), Luzern: Caritas, S. 6-20.
- Moll, Christa et al. (2007). *Stadtentwicklung Basel Nord - Controlling und Monitoring Bericht 2007*. Basel: Statistisches Amt Basel-Stadt.
- Moser, Urs et al. (2008a). *Entwicklung der Sprachkompetenzen in der Erst- und Zweitsprache von Migrantenkindern. Schlussbericht*. Zürich/Bern: Institut für Bildungsevaluation, Assoziiertes Institut der Universität Zürich; Universitäres Forschungszentrum für Mehrsprachigkeit, Institut für Sprachwissenschaften, Universität Bern.
- Moser, Urs et al. (2008b). *Entwicklung der Sprachkompetenzen in der Erst- und Zweitsprache von Migrantenkindern - Schlussbericht*. Zürich, Bern: Institut für Bildungsevaluation, Assoziiertes Institut der Universität Zürich; Universitäres Forschungszentrum für Mehrsprachigkeit, Institut für Sprachwissenschaften, Universität Bern.
- Mosimann, Heidi (2008). *Interkulturelle Öffnung oder Managing Diversity? Oder beides? - Referat vom 11. November 2008*. isa Informationsstelle für Ausländerinnen- und Ausländerfragen.
- Müller, Brigitte (2007). *Motivationssemester – ein Angebot für Jugendliche im Übergang in Berufsbildung und Arbeitsmarkt*. Basel: Fachhochschule Nordwestschweiz.
- Naguib, Tarek (2010). *Kurzfassung - Recht gegen rassistische Diskriminierung - Analyse und Empfehlungen*. Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus.
- Niederberger, Josef Martin (2003). *Brückenangebote: Struktur und Funktion. Die Rolle von Geschlecht und Nationalität - Projekt im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms Bildung und Beschäftigung. Forschungsbericht 30/2003*. Neuchâtel: SFM.
- Niederberger, Josef Martin (2004). *Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren: die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik*. Zürich: Seismo.
- Nigg, Raphaela (2003). *Partizipation von MigantInnen in Luzern. Eine Untersuchung über Beteiligungsmöglichkeiten von MigrantInnen an politischen Entscheidungsprozessen und über ihren Zugang zu sozialen Einrichtungen. Lizentiatsarbeit*. Bern: Institut für Ethnologie der Universität Bern.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2001). *Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000*. Paris: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD.
- Penninx, Rinus (2005). "Integration of Immigrants in Europe: Policies of Diversity and Diversity of Policies", in D'Amato, Gianni und Brigitta Gerber (Hg.), *Herausforderung Integration - Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa*. Zürich: Seismo, S. 45-55.
- Pfeifer Brändli, Andrea (2009). *Gender-Budget: Gleichstellungs- und Finanzindikatoren in der Bildung - Bericht im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt*. Basel: Statistisches Amt Basel-Stadt.
- Pfeifer Brändli, Andrea und Nathalie Grillon (2009). *Arbeitsmarktbeobachtung*. Basel: Statistisches Amt Basel-Stadt.
- Piguet, Etienne (2004). *L'immigration en Suisse: cinquante ans d'entrouverture*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Piguet, Etienne (2009). "Migration et travail décent." *International Journal on multicultural Societies (IJMS)*, 11: 36-50. Pineiro, Esteban, Isabelle Bopp und Georg Kreis, Hg. (2009). *Fördern und Fordern im Fokus*. Zürich: Seismo.
- Poppelaars, Caelesta und Peter Scholten (2008). "Two Worlds Apart: The Divergence of National and Local Immigration Integration Policies in the Netherlands." *Administration and Society*, 40(4): 335-357.
- Prins, Baukje und Sawitri Saharso (2010). "From toleration to repression: the Dutch backlash against multiculturalism", in Vertovec, Steven und Susanne Wessendorf (Hg.), *The Multiculturalist Backlash. European discourses, policies and practices*. London: Routledge, S. 92-110.
- Rausa, Fabienne und Sara Reist (2008). *Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Bericht 2008*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2005a). *Anzug Anita Lachenmeier-Thüring und Consorten betreffend Einführung von Schwerpunkt-Klassen an der OS. Nr. 0656*. Basel: Kanton Basel-Stadt.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2005b). *Ratschlag betreffend Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) vom 21. Juni 2005 sowie Anzug Jan Gopfert und Consorten*

- betreffend den Erlass eines Gesetzes über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 21. Juni 2005/P041309/006638/SiD. Basel.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2006). *Interpellation Nr. 85 Fabienne Vulliamoz betreffend Migration und Gesundheit*. 06.5339.02. Basel: Kanton Basel-Stadt.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2007). *Anzug Heid Hügli und Konsorten betreffend Einbezug der Muttersprache in den Unterricht*. 02.7326.04. Basel: Kanton Basel-Stadt.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2008). *Motion Sibel Arslan und Konsorten betreffend Bildungsbeiträge für Personen ohne obligatorische Schul- und Berufsbildung*. 08.5208.02. Basel: Kanton Basel-Stadt.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2009a). *Anzug Rolf Häring und Konsorten betreffend die Schaffung von Vorlaufklassen zur Frühförderung, Anzug Doris Gysin und Konsorten betreffend Bildungserfolg durch Frühförderung, Anzug Mustafa Atici und Konsorten betreffend Einführung von Vorkindergärten in Basel-Stadt, Anzug Doris Gysin und Konsorten betreffend Frühförderung für alle Kinder!, Anzug Oswald Inglin und Konsorten betreffend Elterneinbezug bei der Sprachfrühförderung: Frühförderung plus mit Angaben zu den finanziellen Konsequenzen*. 07.5116.02 / 05.8402.03 / 07.5260.03 / 08.5295.02 / 08.5105.02. Basel: Kanton Basel-Stadt.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2009b). *Kantonale Initiative "Tagesschulen für mehr Chancengleichheit" Entscheid des Grossen Rates gemäss § 18 Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG) über das weitere Verfahren*. 09.1108.02. Basel: Kanton Basel-Stadt.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2009c). *Ratschlag Rechte und Pflichten der Eltern an den Schulen - Änderungen des Schulgesetzes (SG 410.100) und des Übertretungsstrafgesetzes (SG 253.100)*. 09.0087.01. Basel: Kanton Basel-Stadt.
- Ribeaud, Denis und Manuel Eisner (2009). *Entwicklung von Gewalterfahrungen Jugendlicher im Kanton Zürich*. Oberentfelden: Sauerländer Verlag.
- Riederer, Eveline (2008). *Obligatorische Sprachförderung für Dreijährige - Basler Projekt zur Verbesserung der Deutschkenntnisse vor dem Kindergarten*. Medienorientierung 25. Februar 2008. Basel: Erziehungsdepartement Basel-Stadt - Ressort Schulen.
- Rifaat, Cherif (2004). *Immigrants adapt, countries adopt -- or not : fitting into the cultural mosaic*. Montreal: New Canadians Press.
- Roost Vischer, Lilo und Thomas Kessler (2005). *Islam als Herausforderung für die Integrationsarbeit*. Basel: Integration Basel.
- Rumbaut, Rubén G. et al. (2006). "Debunking the Myth of Immigrant Criminality: Imprisonment Among First- and Second-Generation Young Men." *Migration Information Source*, June 1: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=403>.
- Sancar-Flückiger, Annemarie (1999). "Integrationsleitbilder und Integrationspolitik: zur kontroversen Leitbild-Debatte in Zürich, Bern und Basel", in Dietrich, Helmut et al. (Hg.), *Flüchtlinge, Migration und Integration*. Zürich: Widerspruch, S. 137-145.
- Schär, Annemarie und Maya Natarajan (2007). *Schlussbericht Projekt "Migration und Reproduktive Gesundheit: Informationsmaterial"* Basel: IAMANEH.
- Schmid, Evi und Barbara E Stalder (2008). *Lehrvertragsauflösung: Chancen und Risiken für den weiteren Ausbildungsweg - Ergebnisse aus dem Projekt LEVA*. Bern: Bildungsplanung und Evaluation, Erziehungsdirektion des Kantons Bern.
- Schönwalder, Karen (2010). "Germany: integration policy and pluralism in a self-conscious country of immigration", in Vertovec, Steven und Susanne Wessendorf (Hg.), *The Multiculturalist Backlash. European discourses, policies and practices*. London: Routledge, S. 152--169.
- Schürmann, Rolf (2007). "Strategien zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit", in N.N. (Hg.), *Sozialhilfe der Stadt Basel - Jahrbuch 2007*. Basel: Sozialhilfe der Stadt Basel, S. 27-33.
- Schuster, Sylvie et al. (2007). "Chancengleichheit für Migrantinnen - Optimierung der peripartalen Gesundheitsversorgung." *Clinicum*, 04(7): 41-43.
- Schweizerischer Bundesrat (2009). *Jugend und Gewalt - Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Schweizerischer Bundesrat (2010). *Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik vom 5. März 2010*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Seibert, Christoph (2005). "Community Policing - Modelle für eine vernetzte Polizeiarbeit in der Schweiz - Referate der Tagung vom 10. September 2004", in Zürich, Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren und dem Polizeidepartement der Stadt (Hg.), Zürich: Schulthess Verlag.

- Simon, Patrick und Valérie Sala Pala (2010). "'We are not all multiculturalist yet': France swings between hard integration and soft anti-discrimination", in Vertovec, Steven und Susanne Wessendorf (Hg.), *The Multiculturalist Backlash. European discourses, policies and practices*. London: Routledge.
- Sohler, Karin und Helene Trauner (2005). *Betriebliche Maßnahmen gegen Diskriminierung und zur Gleichstellung von MigrantInnen und ethnischen Minderheiten im europäischen Vergleich*. Wien: Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung im Auftrag der Equal EP „Gleiche Chancen im Betrieb“.
- Spycher, Stefan et al. (2006). *Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung*. Bern: Arbeitsgemeinschaft Büro BASS und büro a&o .
- Stamm, Hanspeter et al. (2009). *Monitoring der Gewichtsdaten der schulärztlichen Dienste der Städte Basel, Bern und Zürich - Auswertung der Daten des Schuljahres 2007/2008. Hauptbericht Resultate aus einem von Gesundheitsförderung Schweiz unterstützten Projekt*. Basel, Bern, Zürich: Lamprecht und Stamm Sozialforschung und Beratung AG Zürich, Gesundheitsdienst der Stadt Bern, Schulärztlicher Dienst der Stadt Zürich, Kinder- und Jugendgesundheitsdienst Basel-Stadt.
- Stamm, Margrit (2010). "Die Zukunft verlieren? Schulabbrecher in der Schweiz." *Vierteljahreszeitschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbargebiete*, (1): 80-82.
- Steinhardt, Max Friedrich, Thomas Straubhaar und Jan Wedemeier (2010). *Studie zur Einbürgerung und Integration in der Schweiz: Eine arbeitsmarktbezogene Analyse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung*. Bern und Hamburg: Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut und Bundesamt für Migration.
- Stienen, Angela und Manuela Wolf (1991). *Integration - Emanzipation: ein Widerspruch kritische Analyse sozialwissenschaftlicher Konzepte zur "Flüchtlingsproblematik"*. Saarbrücken [etc.]: Breitenbach.
- Stolz, Jörg (im Erscheinen). "Religion und Integration aus der Perspektive der erklärenden Soziologie", in.
- Sylva, K. et al. (2003). *The Effective Provision of Preschool Education (EPPE) Projekt: Findings from the Pre-school Period. DfES Research Brief RBX 15-03*. London: DfES.
- Tov, Eva et al. (2010). *Evaluation Pilotprojekte zur Einführung der Integrationsvereinbarung in den fünf Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich*. Basel: HSA FHNW.
- Vasella, Lucia und Jan Weyand (2009). *Integration durch Freie Radios - Auszug aus den Ergebnissen der Studie "Migration, Medien und Integration"*. Zürich: klipp & klang forschung.
- Vertovec, Steven und Susanne Wessendorf, Hg. (2010). *The Multiculturalist Backlash. European discourses, policies and practices*. London: Routledge.
- Vetter, Peter (2008). *Kurzbericht zur Evaluation der Sprachprofile im Kanton Basel-Stadt*. Basel: Erziehungsdepartement Basel-Stadt.
- von Büren, Lucie und Judith Wytenbach (2009). "'Integrationsverpflichtung" und Integrationsvereinbarungen", in Pineiro, Esteban, Isabelle Bopp und Georg Kreis (Hg.), *Fördern und Fordern im Fokus - Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zürich: Seismo, S. 61-97.
- Watzek, Dörte et al. (2005). *Bericht über die Situation der Familien im Kanton Basel-Stadt - Eine Vergleichsstudie der Jahre 1999 und 2004 in vier ausgewählten Quartieren, Kurzfassung*. Basel: Justizdepartement des Kantons Basel-Stadt.
- Weil, Patrick und Randall Hansen, Hg. (1999). *Nationalité et citoyenneté en Europe*. Paris: La Découverte.
- Wicker, Hans-Rudolf (2009). "Die neue schweizerische Integrationspolitik", in Pineiro, Esteban, Isabelle Bopp und Georg Kreis (Hg.), *Fördern und Fordern im Fokus - Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zurich: Seismo, S. 23-47.
- Winter, Frank (2008). „Pädagogische Ferien“ in *Basel: Einblicke und Ausblicke - Abschlussbericht über die Evaluation der Tagesferien in Basel-Stadt*. Basel: Erziehungsdepartement Basel-Stadt.
- Wittke, Verena (2007). *Sozial benachteiligte Familien in der Familienbildung. "Schauplatz Familienbildung": Texte zur Familienbildung*. N.N.: AWO Bundesverband e.V.
- Wortley, Scot (2009). "Introduction-The Immigration-Crime Connection: Competing Theoretical Perspectives." *Journal of International Migration and Integration*, 10(4): 349-358.
- Wyssmüller, Chantal und Denise Efonayi-Mäder (2007). *Literatur- und Datenstudie zum Thema Migration und Invalidenversicherung: Revidierter Schlussbericht*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, SFM.
- Zahorka, Manfred und Corinne Blöchliger (2003). *Bedürfnisanalyse zur reproduktiven Gesundheit von Migrantinnen in der Schweiz*. Basel:

Zumbrunn, Andrea, Jean-Luc Heeb und Maik Roth (2002). *Gesundheit im Kanton Basel-Stadt: Ergebnisse aus der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2002*. Neuchâtel: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium.

13 Anhang

Tabellen für Bevölkerungsprognose

- *Tabelle 1: Bilanz der schweizerischen Bevölkerung, 2009-2030*

Jahr	Stand 01. Jan	Lebend- geburten	Todes- fälle	Einwan- derungen	Auswan- derungen	Einbür- gerungen	Stand 31. Dez	Veränderung	
								Absolut	%
2009	129226	989	2054	2626	3776	1797	128807	-419	-0.3
2010	128807	1004	1950	2641	3791	1803	128513	-295	-0.2
2011	128513	1022	1926	2652	3803	1807	128265	-248	-0.2
2012	128265	1041	1908	2660	3811	1817	128063	-201	-0.2
2013	128063	1063	1891	2666	3817	1828	127912	-151	-0.1
2014	127912	1083	1868	2670	3820	1840	127816	-96	-0.1
2015	127816	1101	1846	2671	3822	1851	127771	-45	0.0
2016	127771	1115	1828	2672	3823	1864	127771	0	0.0
2017	127771	1124	1810	2673	3824	1875	127809	38	0.0
2018	127809	1130	1791	2674	3825	1887	127884	75	0.1
2019	127884	1131	1774	2676	3827	1899	127990	106	0.1
2020	127990	1129	1756	2678	3829	1911	128123	133	0.1
2021	128123	1123	1731	2680	3830	1922	128287	164	0.1
2022	128287	1115	1705	2681	3832	1934	128480	193	0.2
2023	128480	1106	1684	2684	3835	1945	128695	215	0.2
2024	128695	1095	1664	2688	3839	1956	128931	236	0.2
2025	128931	1085	1642	2694	3845	1967	129190	259	0.2
2026	129190	1075	1624	2701	3852	1978	129469	279	0.2
2027	129469	1067	1607	2709	3860	1989	129767	299	0.2
2028	129767	1059	1590	2718	3869	2000	130086	319	0.2
2029	130086	1052	1576	2728	3879	2011	130423	337	0.3
2030	130423	1046	1563	2739	3890	2022	130777	355	0.3
2009- 2030	129226	23755	38788	58980	84299	41904	130777	1551	1.2

• *Tabelle 2: Bilanz der EU-Bevölkerung, 2009-2030*

Jahr	Stand 01. Jan	Lebend- geburten	Todes- fälle	Einwan- derungen	Auswan- derungen	Einbür- gerungen	Stand 31. Dez	Veränderung	
								Absolut	%
2009	34289	392	169	4080	2923	923	34745	456	1.3
2010	34745	393	170	4109	2952	933	35192	447	1.3
2011	35192	394	173	4136	2979	944	35626	434	1.2
2012	35626	395	176	4161	3004	958	36044	418	1.2
2013	36044	396	179	4185	3028	972	36446	402	1.1
2014	36446	398	181	4209	3052	986	36833	387	1.1
2015	36833	400	184	4233	3076	999	37207	374	1.0
2016	37207	402	186	4255	3098	1012	37567	360	1.0
2017	37567	404	188	4276	3119	1024	37916	349	0.9
2018	37916	405	191	4296	3139	1035	38253	337	0.9
2019	38253	407	194	4316	3159	1045	38578	326	0.8
2020	38578	410	196	4336	3179	1055	38894	316	0.8
2021	38894	412	197	4356	3199	1064	39202	308	0.8
2022	39202	414	199	4376	3219	1072	39502	300	0.8
2023	39502	417	201	4397	3240	1081	39795	293	0.7
2024	39795	420	202	4418	3261	1089	40082	287	0.7
2025	40082	423	203	4439	3282	1096	40363	281	0.7
2026	40363	427	204	4460	3303	1104	40639	276	0.7
2027	40639	431	204	4480	3323	1111	40912	272	0.7
2028	40912	434	205	4500	3343	1118	41180	268	0.7
2029	41180	438	205	4520	3363	1125	41445	265	0.6
2030	41445	442	205	4540	3383	1131	41708	263	0.6
2009- 2030	34289	9054	4212	95077	69623	22876	41708	7419	21.6

• *Tabelle 3: Bilanz der Nicht-EU-Bevölkerung, 2009-2030*

Jahr	Stand 01. Jan	Lebend- geburten	Todes- fälle	Einwan- derungen	Auswan- derungen	Einbür- gerungen	Stand 31. Dez	Veränderung	
								Absolut	%
2009	26041	310	57	3111	2247	874	26284	243	0.9
2010	26284	317	59	3136	2273	870	26535	494	1.0
2011	26535	322	61	3158	2294	863	26796	513	1.0
2012	26796	327	64	3178	2315	859	27064	528	1.0
2013	27064	331	67	3197	2334	855	27336	539	1.0
2014	27336	335	70	3216	2353	854	27610	546	1.0
2015	27610	338	73	3234	2370	852	27887	551	1.0
2016	27887	341	76	3251	2387	852	28164	554	1.0
2017	28164	344	79	3267	2404	851	28441	555	1.0
2018	28441	347	81	3283	2420	853	28717	553	1.0
2019	28717	349	84	3299	2436	854	28991	550	1.0
2020	28991	352	87	3315	2451	856	29263	546	0.9
2021	29263	354	89	3330	2466	858	29533	542	0.9
2022	29533	357	92	3344	2481	861	29800	536	0.9
2023	29800	359	95	3359	2495	864	30063	530	0.9
2024	30063	362	97	3373	2510	867	30324	524	0.9
2025	30324	364	100	3387	2524	871	30581	517	0.8
2026	30581	367	102	3401	2537	875	30834	510	0.8
2027	30834	370	105	3414	2551	879	31083	503	0.8
2028	31083	373	108	3428	2565	883	31328	495	0.8
2029	31328	376	111	3442	2579	887	31570	487	0.8
2030	31570	379	113	3455	2592	891	31808	479	0.8
2009- 2030	26041	7671	1870	72577	53585	19028	31808	5767	22.1

Tabellarische Übersicht der Stärken und Schwächen-Profile

- *Table 4: Explizite Integrationsförderung*

Stärken	Schwächen
Unterstützung von Potenzialprojekten	Wenig konkrete Projekte, deren längerfristige Finanzierung ungewiss ist
Grosses Angebot an niederschweligen Deutschkursen	Schlecht anwendbare Inhalte, hohe Kosten, wenig flexible Kurszeiten
Integrationsvereinbarungen (IntV) als Druckmittel	Mangelnde Fairness der IntV, unklare Zielgruppendefinition, grosser Aufwand (Zeit und Ressourcen) notwendig
Ausbau des Förderangebots aufgrund des Abschlusses von Integrationsvereinbarungen	Bereitschaft zur transkulturellen Öffnung variiert in der Verwaltung
Durchführung des Sensibilisierungsprogramms KIS	Konkrete Unterstützung für vereinfachten Zugang zu Behörden gefordert
GGG-Informationsmodule ermöglichen Einsicht in Verwaltung	Unzureichende Ressourcen für Beratung vorgesehen
Beratungsangebote für Opfer von Rassismus oder Diskriminierung	Überschneidungen bei den diversen Willkommensangeboten
Reichhaltiges „Willkommensangebot“	Gegenwärtig sind Migrant:innen von Entscheidungsprozessen ausgeschlossen
Ausländerstimmrecht geplant als Zeichen der „Anerkennung“	Der interreligiöse Dialog hat wenig Einfluss
Runder Tisch Religionen und andere interreligiöse Plattformen	Migrantenstimme hat wenig Einfluss, Konsultativorgane nicht repräsentativ
„Migrantenstimme“ wird in diversen Foren gehört	

- *Table 5: Integrationsförderung im Vorschulalter*

Stärken	Schwächen
Bekanntnis der politischen Instanzen zur Frühförderung, u.a. durch Initiative „mit Deutsch in den Kindergärten“	Ressourcen sind angesichts der ehrgeizigen Ziele knapp
Holistisches Frühförderungskonzept	In Praxis liegt Fokus auf Sprachförderung, andere Aspekte kommen zu kurz
Ausbau des Angebots an familienexternen Betreuungsplätzen	Nachfrage grösser als Angebot, Zielgruppe der sozial Benachteiligten wird aus strukturellen Gründen (Kosten etc.) nur schlecht erreicht
Konsultation diverser Akteure bei der Ausarbeitung des Frühförderkonzepts	Ungenügende soziale Durchmischung u.a. in den Spielgruppen
Angebote der Elternbildung und diverse Beratungsstellen, teilweise Einsatz interkultureller Mediator:innen (z.B. <i>Femmes Tisch</i>)	Projekt <i>Schritt:weise</i> wird nur auf Deutsch angeboten
Einführung der Standardsprache im Kindergarten	

• *Table 6 : Integrationsförderung in der Schule*

Stärken	Schwächen
Integration ist Leitsatz im Bildungssystem	Schulsystem wirkt in der Praxis nach wie vor segregierend
Integrierte Schulmodelle sind innovativ, Unterstützung durch das ED	Integrationskultur in den Schulen variiert stark
Interkulturelle Öffnung des Schulbereichs weit fortgeschritten	Zugang zu informellen Informationen bleibt erschwert
Grosses Angebot an HSK-Kursen	HSK ist oft nicht im Schulalltag integriert
Migration/Integration ist Thema in der Lehrerausbildung	Nachfrage an Tagesstrukturen ist grösser als Angebot
Ausbau der Tagesstrukturen	In der Praxis dominieren Fall-zu-Fall Entscheidungen
Konzepte zum Umgang mit Diversität an Schule vorhanden	Effektivität der Vereinbarungen wird angezweifelt, Einmischung der Schulbehörden in Familienleben als problematisch angesehen
Elternvereinbarungen als Druckmittel	

222

• *Table 7: Übergang ins Erwerbsleben*

Stärken	Schwächen
Kampagnen zur Schaffung neuer Lehrstellen	Wettbewerb bleibt gross
Grosse Auswahl an Brückenangeboten	Zusammenarbeit zwischen Behörden nicht immer einfach
Bewusstsein über Diskriminierungen am Lehrstellenmarkt vorhanden	Sensibilisierungsmassnahmen können gegen Schranken wenig ausrichten
Attestlehren für Schulabgänger des WBS A-Zugs	Anschlüssen sind nicht garantiert
Zahlreiche (ausser)- schulische Beratungs- und Begleitungsangebote	Zielgruppenreichbarkeit in der Elternarbeit bleibt schlecht
Interkulturelle Elternbildung in der Übergangsphase	Effektivität und Effizienz des Gegenleistungsmodells ist umstritten
Gegenleistungsmodell als Druckmittel für Sozialhilfe beziehende Jugendliche	

• *Table 8: Erwerbsleben und Erwerbslosigkeit*

Stärken	Schwächen
Einbindung der Arbeitgeber im Integrationsgesetz	„Kann“-Formulierung lässt Arbeitgeber viel Spielraum in der Umsetzung
Angebot an branchenspezifischen Deutschkursen besteht	Variiert stark in Abhängigkeit von der Branche
Migrant*innen-Unternehmertum wird Aufmerksamkeit geschenkt	Institutionellen Einbindung der Migrant*innenunternehmer ist schwach
Ausbau eines Angebots in der Nachholbildung	Hohe Kosten, fehlende Diplomanerkennung führt zu Dequalifizierung
Diskriminierung der ausländischen Stellensuchenden auf dem Arbeitsmarkt	Vorteile der Diversität werden nicht systematisch anerkannt
Bekanntnis des Kantons zur Erhöhung der Diversität bei den Angestellten	Nur wenige konkrete Aktivitäten, es fehlt eine auf die Erhöhung der Diversität ausgerichtete Personalpolitik
Grosses Angebot an Beschäftigungsprogrammen, u.a. Teillohnstellen in Sozialfirmen	Überschneidungen im Angebot, mangelnde Absprachen, teilweise zu wenig Bezug zum Arbeitsmarkt in den Projekten
Bekanntnis zur Ausrichtung der AMM auf die spezifischen Bedürfnisse der Migrant*innen und Migrantinnen	Unterstützung für Besuch eines Deutschkurses (bis Niveau A2) ungenügend; mehr Unterstützung für Nachholbildung und Praxisrelevanz nötig

224

• *Table 9 : Gesundheitsversorgung und Gesundheitsförderung*

Stärken	Schwächen
Migrationmainstreaming in der Gesundheitspolitik ist breit verankert	Zugangsbarrrieren nach wie vor vorhanden, nicht alle Migrantinnen und Migranten wissen, wie das System der Gesundheitsversorgung funktioniert
Gesundheitsversorger (Krankenhäuser etc.) öffnen sich transkulturell (Einsatz von Dolmetschern, fremdsprachige Informationen, Personalrekrutierung etc.)	Zielgruppenreichbarkeit ist nicht immer gewährleistet
Angebote der Gesundheitsförderung werden auf spezifische Bedürfnisse der Migrant*innen und Migrantinnen ausgerichtet	
Vergleichsweise hoher Grad an Vernetzung der Akteure	Interkulturelle Öffnung der Gesundheitsversorgung im Alter (z.B. Spitex) steckt in den Anfängen
Konsultation von Mediatoren und Schlüsselpersonen häufig	Keine Angebote der Gesundheitsförderung für Migrantinnen und Migrantinnen im Alter in den Regelstrukturen

- **Tabelle 10 : Sicherheit und Delinquenz**

Stärken	Schwächen
Tradition der vernetzten Polizeiarbeit ist anerkannt Zulassung von niedergelassenen Ausländern zum Polizeidienst Vermittlung interkultureller Kompetenzen in der Aus- und Weiterbildung der Polizisten wird unterstützt Aufsuchende mobile Jugendarbeit unterstützt gefährdete Jugendliche	Der Kontakt mit der Migrantenbevölkerung gestaltet sich schwierig Es fehlt eine Stelle <i>Sicherheit, Intervention und Prävention</i>

- **Tabelle 11 : Wohnen und Zusammenleben**

Stärken	Schwächen
Vergleichsweise billige Mietwohnungen auf dem Markt Diverse Gremien zur Konsultation der Quartierbewohner Initiativen zur Aufwertung des städtischen Gebiets Mediterrane Abteilung im Alters- und Pflegeheim Falkenstein Zahlreiche Treffs und interkulturelle Begegnungszentren Sportclubs, Vereine leisten einen grossen Beitrag zur Integration, Kooperation mit Migrantenvereinen besteht Das deliberative Verfahren im Rahmen der Werkstatt Basel war inklusiv	Mieten sind für sozial Benachteiligte hoch, Segregation ist im Vergleich zu anderen Städten relativ hoch Überschneidungen zwischen den vielen Organisationen Verdrängungsgängste in Bezug auf Jugendliche Lange Warteliste, keine Angebote für Migranten aus anderen Staaten Einige Angebote von Migranten schlecht besucht Vernetzung der zivilgesellschaftlichen Strukturen der Schweizerinnen und Schweizer bzw. der Ausländerinnen und Ausländer schwach