

Integration

der ausländischen Wohnbevölkerung

Positionspapier

**Sozialdemokratische Partei
Basel-Stadt**

Rebgasse 1, Postfach, 5005 Basel
Telefon 061 685 90 22
Telefax 061 685 90 29
Postcheck 40-1398-8
e-mail sekretariat@sp-bs.ch
<http://www.sp-bs.ch>

Integration aus Weitsicht

Zu- und Abwanderung von Menschen gehören zu jeder modernen Gesellschaft. Für einen Stadtkanton, der sich wirtschaftlich, kulturell und sozial entwickelt, bringt Migration Probleme, aber auch ein unverzichtbares Potential - das Potential von Menschen aus 160 Nationen. Durch Integration der zugewanderten Bevölkerung soll dieses Potential zum Tragen kommen und sich zum Wohle aller entfalten. Integration ist also mehr als Hilfe für benachteiligte Ausländerinnen und Ausländer. Erfolgreiche Integration verbessert die Chancen aller. Sie vermeidet Folgekosten im Arbeits-, Sozial-, Gesundheitswesen und beim Strafvollzug, die dann entstehen, wenn ganze Bevölkerungsteile nicht integriert werden. Und schliesslich ist eine zukunftsorientierte Integrationspolitik auch ein wesentlicher Standortvorteil, der Basel-Stadt im Wettbewerb mit konkurrierenden Kultur- und Wirtschaftszentren voranbringt.

Der ausländische Bevölkerungsanteil im Kanton Basel-Stadt nimmt zu

Der Anteil der ausländischen Bevölkerung im Kanton Basel-Stadt ist seit 1977 (17,6%) stetig angestiegen und beträgt derzeit rund 28 %. Er wird voraussichtlich weiter wachsen¹. Fast 40% der Jugendlichen² sind im Besitz eines ausländischen Passes.

In den Quartieren Matthäus, Klybeck, Kleinhüningen, Gundeldingen und St. Johann sind bereits heute mehr als die Hälfte der unter Zwanzigjährigen ausländischer Herkunft. Ein Teil der ansässigen Bevölkerung fühlt sich durch diese Entwicklung verunsichert³.

Die SP Basel-Stadt erkennt, dass das Zusammenleben der einheimischen mit der ausländischen Bevölkerung mit Konflikten verbunden ist. Durch Integrationsmassnahmen soll sozialen Spannungen vorgebeugt werden. Die SP setzt sich dafür ein,

¹ 1996 prognostizierte die Regionalstelle beider Basel den Anteil der ausländischen Bevölkerung für das Jahr 2015 auf 36-39%. In der Zwischenzeit hat die Regionalplanung beider Basel ihre Einwohnerperspektiven korrigiert und geht von einem Anteil zwischen 29,3% und 33,5% (je nach Szenario) für das Jahr 2015 aus.

² Der Anteil in der Gruppe der 0-14 Jährigen beträgt 39,5%.

³ Sorgenbarometer der Schweizer Bevölkerung 1999 nach GfS: Frage: Was ist ihre grösste Sorge?; Antwort: 1. Arbeitslosigkeit 57%, 2. **Flüchtlinge 56%**, 3. Gesundheit 48%, 4. AHV 45%, 5. Europa 43%, 6. Steuern/Finanzen 26%, 7. **AusländerInnen 22%**, 8. Umwelt, neue Armut, Kriminalität 18%.

dass Integration zu den prioritären Aufgaben des Staates gehört. Der Kanton soll dafür angemessene Mittel bereitstellen. Die SP ist überzeugt, dass dieses Geld gut investiert ist und die Lebensqualität aller anhebt. Eine effiziente Integration erschliesst ein wirtschaftliches Potential⁴ und hilft Folgekosten zu vermeiden.

Warum nimmt der ausländische Bevölkerungsanteil zu?

Die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer im Kanton seit Jahren praktisch stabil. Ihr prozentualer Anteil wächst aber dennoch, weil die Zahl der Einheimischen seit Jahrzehnten abnimmt. Das liegt einerseits daran, dass die Abwanderung bei den Schweizerinnen und Schweizern grösser ist als die Zuwanderung. Andererseits liegt die Geburtenrate bei den einheimischen Frauen (1,3) tiefer als bei den Ausländerinnen (1,8)⁵. Die ausländische Bevölkerung ist im Durchschnitt jünger und hat anteilmässig mehr Erwerbstätige als die einheimische. Dieser Umstand wirkt sich positiv auf die Bevölkerungsstruktur unseres Kantons aus⁶.

Nur die wenigsten sind Flüchtlinge. Der Anteil der Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen macht weniger als 1% der Gesamtbevölkerung aus. Mehr als zwei Drittel der ausländischen Bevölkerung haben eine Niederlassungsbewilligung C. Rund 60% kommen aus EU- oder EFTA-Ländern, über 50% sind in der Schweiz geboren oder seit über 15 Jahren hier wohnhaft.

⁴ Investitionen in Integration von Ausländerinnen und Ausländern dürften sich volkswirtschaftlich ähnlich auswirken wie Investitionen in Früherziehung und Mütterentlastung. Hierzu gibt es verschiedene Untersuchungen, z.B. des Stadtzürcher Sozialdepartements (1999) betr. Kosten-Nutzen der 102 Kinderkrippen mit 3500 Kindern. Die Eltern solcher Kinder arbeiten 17h mehr pro Woche als die andern, damit fliesst direkt im Faktor 4 mehr Geld in die Gesellschaft zurück als die Krippen kosten; oder die Studie von Lawrence J. Schweinhart und David P. Weikart, die 1994 für die USA ausrechneten, dass Investitionen in die Vorschulerziehung im Faktor 7 Folgekosten einspart. Zu ähnlichen Schlüssen für die Schweiz kommen die NFP 39-Autoren (Tages-Anzeiger vom 12.5.00, S. 12).

⁵ Die Zahl in den Klammern zeigt die Geburtenrate, das heisst, die Anzahl Kinder, die eine Frau durchschnittlich zur Welt bringt. Damit die Bevölkerungszahl einer Gesellschaft nicht abnimmt, müssen die Frauen im Durchschnitt mindestens 2,1 Kinder zur Welt bringen. Mit einer Geburtenrate von 1,8 hat also auch die in Basel-Stadt lebende ausländische Bevölkerung im Durchschnitt sehr wenig Kinder.

⁶ Basel-Land wird wegen dem geringeren AusländerInnenanteil früher Überalterungsprobleme kriegen als Basel-Stadt. Aus Sicht der Bevölkerungszusammensetzung sind junge Zuwandernde sehr begrüssenswert.

Sehr viele kamen, weil sie in ihrem Herkunftsland direkt angeworben wurden oder bei uns sofort einen Arbeitsplatz gefunden haben. Familiennachzug, Heirat und Studium sind ebenfalls wichtige Gründe für die Einwanderung in unseren Kanton⁷. Heute wie früher werden Arbeitnehmende aufgrund eines bestehenden Arbeitskräftmangels aus dem Ausland für Stellen geholt, für die sich keine Schweizerinnen oder Schweizer finden lassen. Die neuesten Entwicklungen zeigen, dass heute eher hochqualifizierte Arbeitskräfte zuziehen. Ein beträchtlicher Teil sind Kaderleute. Andererseits arbeiten viele Zugewanderte im Niedriglohnbereich. Solche Hilfsarbeiterinnen und Hilfsarbeiter wurden vor allem zur Zeit der Hochkonjunktur ins Land geholt. Diese Migrationspolitik der früheren Jahre muss als verfehlt bezeichnet werden.

Der wirtschaftliche Wohlstand Basels ist ein Anziehungsfaktor für viele Arbeitskräfte aus dem Ausland. Ohne sie wäre unser Wohlstand nicht denkbar. Für Basel gilt deshalb, was nachgewiesenermassen für alle Städte der Welt gilt: Wohlstand und Zuwanderung sind miteinander verbunden.

Die SP Basel-Stadt hat schon immer darauf hingewiesen, dass das wirtschaftliche Gefälle zwischen reicheren und ärmeren Ländern einen wesentlichen Migrationsgrund darstellt. Die Sozialdemokratie wendet sich dagegen, dass dieses Wohlstandsgefälle von der Wirtschaft ausgenutzt wird. Sie setzt sich weltweit für gute Arbeitsbedingungen, fairen Handel, wirtschaftliche Besserstellung benachteiligter Länder und gegen die Unterdrückung politischer und gesellschaftlicher Minderheiten ein.

⁷ 1999 wurden total 2782 Aufenthaltsbewilligungen erteilt. Sie verteilen sich wie folgt: Arbeitsaufenthalt 31,4 %, Familiennachzug 20,3%, ausländische Ehegatten von CH 14,2%, Schüler- und StudentInnen 6,3%, Humanitäre Gründe 6%, Anerkannte Flüchtlinge 1,4%, Übrige (20,3%).

Integration als Chance für alle

Ausländische Mitbewohnerinnen und Mitbewohner bringen wertvolles Wissen und wichtige Fähigkeiten mit, die dem wirtschaftlichen und kulturellen Fortschritt unserer Region zuträglich sind. In vielen Arbeitsbereichen sind sie nicht mehr wegzudenken. Ohne ausländische Arbeitskräfte würde ein Grossteil unserer Infrastruktur nicht funktionieren. Ausländerinnen und Ausländer bezahlen Steuern und leisten einen wichtigen Beitrag an die Sozialversicherungen. Sie bezahlen z.B. deutlich mehr Geld an die AHV, als sie beziehen und tragen somit wesentlich zur AHV-Finanzierung bei. Basel ist auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen. Es stellt sich deshalb nicht die Frage, ob hier verschiedene Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichem kulturellem Hintergrund zusammenleben sollen, sondern lediglich, wie sie zusammenleben wollen. Über Jahrzehnte hat die Politik diese Frage nicht interessiert. Man hat von den Zugezogenen erwartet, dass sie sich möglichst schnell anpassen, hat aber kaum entsprechende Hilfe angeboten. Erst seit Zugezogene mit tiefem Einkommen sich in Quartieren mit hohem Anteil an industrieller oder gewerblicher Nutzung, hohem Verkehrslärm, mit wenig Grünflächen, und schlechter Bausubstanz konzentrieren und sichtbar machen, dass unsere Gesellschaft Brüche hat, unter denen auch Einheimische leiden, bewegt sich etwas. In solchen Quartieren, in denen häufig sozial Schwache, auch solche mit Schweizer Pass, leben, werden staatliche Aufgaben wie Bildung, Sicherheit oder Wohnlichkeit anspruchsvoller. Private Investitionen gehen zurück und Ansässige fühlen sich dadurch benachteiligt. In diesen Umständen finden soziale Spannungen ihren Nährboden. Entwicklungen solcher Art waren und sind in verschiedenen Quartieren Basels, etwa im Kleinbasel, im St. Johann oder im Gundeldingerquartier zu beobachten.

Die SP Basel-Stadt versteht unter Integration einen Prozess, der zum Ziel hat, dass alle Menschen, die in diesem Kanton wohnen, an gesellschaftlichen Entwicklungen teilhaben und diese mitgestalten können. Die Integration richtet sich nicht nur an die ausländische Wohnbevölkerung, sondern ist ein gesamtgesellschaftlicher Vorgang, der allen zugute kommen soll. Es geht darum, die Chancen aller Benachteiligten - ob sie einen Schweizer Pass haben oder nicht - zu verbessern und das soziale Gefälle in der Gesellschaft zu mindern.

Die ausländische Wohnbevölkerung und die Kriminalität

Fremdenfeindlichkeit gründet nicht selten auf der Behauptung, Zugezogene seien besonders kriminell. Das ist nicht korrekt. Die ausländische Wohnbevölkerung ist nicht krimineller als die schweizerische⁸. Die überwiegende Mehrheit der Zugewanderten wie der Einheimischen bleibt straffrei⁹. Wenn in den vergleichenden Statistiken der Anteil der von Ausländern begangenen Straftaten trotzdem besonders hoch erscheint, dann hat das viele Gründe, unter andern folgende:

- Die ausländische Bevölkerung ist anders zusammengesetzt als die schweizerische und besteht aus überdurchschnittlich vielen jungen Männern¹⁰. Diese stellen in allen Ländern diejenige Gesellschaftsgruppe mit der höchsten Kriminalitätsrate dar¹¹.
- In den Statistiken erscheinen auch solche Delikte, welche Schweizerinnen und Schweizer gar nicht begehen können. Ein grosser Teil, der von der ausländischen Wohnbevölkerung begangenen Straftaten, sind Verstösse gegen ausländische Bestimmungen¹².
- AusländerInnen werden eher verzeigt als SchweizerInnen, auch wenn sie unschuldig sind¹³. Die Zahl der polizeilichen Verzeigungen ist für Vergleiche der Kriminalitätsrate zwischen schweizerischer und ausländischer Bevölkerung nicht brauchbar.

⁸ „Nach Differenzierung der strafrechtlich Verurteilten nach Alter und Geschlecht ergeben sich für die schweizerische und ausländische Wohnbevölkerung etwa gleich hohe Verurteiltenraten.“ (Bundesamt für Statistik, Zur Staatszugehörigkeit von Verurteilten, Kriminalstatistische Befunde, S. 22, Bern 1996).

⁹ 1998 betrug der Anteil der Verurteilten an der Nichtschweizer Wohnbevölkerung 1,3%, 98,7% blieben straffrei. (Schlussbericht der Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK) der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Bern 5. März 2001).

¹⁰ 1998 betrug der Anteil Männer an der Schweizer Bevölkerung 46,8%, an der Nichtschweizer Wohnbevölkerung 54,4%, und an der asylsuchenden Bevölkerung 67,8% (Schlussbericht der Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK) der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Bern 5. März 2001).

¹¹ Vergleicht man die Verurteiltenraten von unter 40 Jährigen, dann ergeben sich für die ausländische sogar leicht geringere Häufigkeitsziffern als für die schweizerische Wohnbevölkerung. Das Verhältnis beträgt für Männer 0,9 zu 1 und für Frauen 0,8 zu 1 (Bundesamt für Statistik, Zur Staatszugehörigkeit von Verurteilten, Kriminalstatistische Befunde, S. 20, Bern 1996).

¹² Eine detaillierte Untersuchung der Delikte in Basel-Stadt aus dem Jahre 1991 zeigte: 9,5% aller Delikte von AusländerInnen mit Wohnsitz, 81,3% aller Delikte von Asylsuchenden und 65,6% aller Delikte von Menschen ohne Wohnsitz in Basel-Stadt waren ausschliesslich Verstösse gegen das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) (Bundesamt für Statistik, Zur Staatszugehörigkeit von Verurteilten, Kriminalstatistische Befunde, S. 26, Bern 1996).

¹³ Nur 3 von 10 verzeigten ausländischen Personen werden verurteilt. Hingegen werden 6 von 10 verzeigten Schweizer Bürgerinnen und Bürgern verurteilt (Bundesamt für Statistik, Zur Staatszugehörigkeit von Verurteilten, Kriminalstatistische Befunde, S. 42, Bern 1996).

Die ausländische Wohnbevölkerung weist keine erhöhte Kriminalitätsrate auf. Asylsuchende hingegen – deren Lebenslage vergleichsweise unsicher ist - werden etwas häufiger verurteilt¹⁴. Ein grosser Teil von Delikten (vor allem Strassenverkehrs- und Vermögensdelikte) werden von Menschen begangen, die keinen Wohnsitz in Basel haben. Es zeigt sich: Je besser die Personengruppen integriert sind, desto seltener verstossen sie gegen das Gesetz¹⁵.

Die SP Basel-Stadt erachtet Massnahmen zur Integration von ausländischen und inländischen Randgruppen als wesentlich, um der Kriminalität entgegenzuwirken. Vergleiche der Kriminalitätsrate zwischen Schweizern und Ausländern sollen korrekt vorgenommen werden. Wer straffällig wird, muss unabhängig von seiner Nationalität zur Verantwortung gezogen werden. Dafür genügen die bestehenden Gesetze.

Sprache und Bildung

Rund die Hälfte aller Ausländerinnen und Ausländer leben seit ihrer Geburt in Basel. Sie haben - ähnlich wie einheimische Kinder aus bildungsfernen Bevölkerungsschichten - häufig Schwierigkeiten, dem Schulunterricht zu folgen und den geforderten Leistungen zu genügen¹⁶. Zu späte Sprachförderung zählt, zusammen mit dem Mangel an ausserschulischer Tagesbetreuung, zu den wichtigsten Ursachen für die schulischen Schwierigkeiten der Kinder fremdsprachiger Eltern.

Schlechte Sprachkenntnisse sind also mit ein Grund für die mangelnde Integration eines Teils der ausländischen Wohnbevölkerung. Wegen sprachlicher Defizite bleiben ihnen oft berufliche Fortschritte und die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben in Basel verwehrt. Das gilt für Jugendliche ebenso wie für Erwachsene.

¹⁴ 1998 wurden 7,8% aller Asylsuchenden in der Schweiz verurteilt, 91,2% blieben straffrei.

¹⁵ Mangelnde Integration der Ausländerinnen und Ausländer in die Gesellschaft wird im Schlussbericht der Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK) der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) als Hauptgrund für die Ausländerkriminalität genannt (S. 4, 5. März 2001).

¹⁶ Die Kinder ausländischer Familien werden überdurchschnittlich häufig in Kleinklassen eingewiesen, d.h. heilpädagogisch betreut. Beobachtungen im alten Schulsystem zeigten: Schultypen mit geringeren Ansprüchen (Sekundarschule) besuchten zweieinhalb mal so viele ausländische Jugendliche wie schweizerische. Dafür waren sie in den anspruchsvolleren Schultypen untervertreten.

Gerade bei ausländischen Frauen besteht ein grosses Bedürfnis Deutsch zu lernen, um sich besser in der Gesellschaft zurecht zu finden und die Entwicklung ihrer Kinder besser begleiten zu können. Nicht selten können sie die Deutschkurse nicht besuchen, weil sie bei ihren Kindern bleiben müssen.

Eine wichtige Voraussetzung zum Erwerb von Sprachkompetenz ist das gründliche Erlernen der Muttersprache in Wort und Schrift. Menschen, welche die elterliche Sprache richtig erlernt haben, lernen schneller und besser Deutsch. Deutschunterricht allein ist wenig effizient. Es braucht eine umfassende Förderung der Sprachkompetenz.

Die SP Basel-Stadt sieht in der Sprachförderung von Kindern und Erwachsenen ein zentrales Element zur besseren Verständigung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in Basel. Ein wichtiger Teil der Integrationsmassnahmen muss sich diesem Thema widmen. Sie erwartet von den fremdsprachigen Menschen, die sich in und um Basel niederlassen, dass sie sich bemühen, ihre Deutschkenntnisse so zu verbessern, dass eine Alltagverständigung möglich ist. Vom Staat und der Privatwirtschaft erwartet sie, dass sie ein umfangreiches, für alle erschwingliches, den individuellen Fähigkeiten der Personen angepasstes Angebot an Sprachkursen zur Verfügung stellen.

Ein Deutschobligatorium kann zwar die Funktion haben, den Zugang (beispielsweise für betreuungspflichtige Ausländerinnen) zu den Deutschkursen zu erleichtern und den Einbürgerungsprozess zu vereinfachen. Die SP lehnt ein Deutschobligatorium aber ab, wenn damit ein neues Repressions- und Ausschaffungskriterium geschaffen werden soll.

Integration heisst, an der Gesellschaft teilhaben

Zugewanderte haben verschiedene Verpflichtungen. Sie bezahlen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, sie müssen sich an unsere Gesetz halten, einheimische Sitten und Normen akzeptieren und nach Möglichkeit unsere Sprache lernen. Trotzdem können sie kaum am politischen Leben teilhaben. Auch Menschen, die seit

Jahrzehnten hier leben, haben keine politischen Rechte, solange sie nicht eingebürgert sind. Die Einbürgerung aber ist langwierig und für einige teuer. Wer Mitsprache erhält, wird motiviert, für das Gemeinwesen Verantwortung zu übernehmen.

Integration erfordert eine gerechte Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen Einheimischen und Zugewanderten. Deswegen ist die SP Basel-Stadt der Meinung, dass die Einbürgerung vereinfacht werden muss, und dass niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern mit C-Bewilligung das Stimm- und Wahlrecht zusteht. Die Teilhabe am politischen Prozess bindet Menschen ein und wirkt politischen Konflikten entgegen. Die politischen Rechte sollen nicht primär ein vererbtes Privileg sein.

Integrationsmassnahmen

Die Basler Regierung hat die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung als eines ihrer vier Schwerpunktthemen für die kommenden vier Jahre deklariert. Im August 1999 präsentierte sie ein Integrationsleitbild, welches sich an „den Ressourcen und am Potential der Zugewanderten (Mehrsprachigkeit, interkulturelle Erfahrungen und Kompetenzen,)“ orientiert und zu einer Versachlichung der Integrationsthematik beitragen soll. Das Integrationsleitbild schlägt verschiedene konkrete Massnahmen vor. Dazu gehören: eine Mediothek, eine Sprach- und Kulturbrücke zur schulstufenübergreifenden Förderung der Erst- und Zweitsprache, eine Fach- und Informationsstelle für Integrationsbildung zur Förderung der Berufsbildung von Jugendlichen und Erwachsenen, eine Informationskampagne, die Öffnung der staatlichen Institutionen für Migrantinnen und Migranten, die Schaffung von Quartiersekretariaten und ein Mediationsprojekt.

Die SP Basel-Stadt begrüsst das Basler Integrationsleitbild und den dort beschriebenen „Potentialansatz“. Damit die Stossrichtung des Leitbildes angemessenes politisches Gewicht erhält, soll ein basel-städtisches Integrationsgesetz geschaffen werden. Mit dem Integrationsleitbild ist ein Prozess eingeleitet worden, der verstärkt un-

terstützt und ausgebaut werden soll. Die SP Basel-Stadt präsentiert deshalb eine Reihe von integrationsfördernden Massnahmen, die vom Leitbild vorgezeichnet sind und teilweise darüber hinausgehen. Namentlich Sprachförderung, politische Partizipation und eine Stadtentwicklung, die auf eine gesunde Durchmischung der Bevölkerung zielt, sollen noch konsequenter an die Hand genommen werden.

Die folgenden Tabellen enthalten Ziele und Massnahmen zur Förderung der Integration der ausländischen Bevölkerung im Kanton Basel-Stadt. Wir sind uns bewusst, dass nicht alle Vorschläge in absehbarer Zeit umgesetzt werden können. Trotzdem macht es Sinn, die Handlungsoptionen aufzuzeigen und mit einem Strauss von Ideen den Weg der künftigen Integrationspolitik vorzuzeichnen. Die Handlungsebenen der verschiedenen Massnahmen sind bewusst nicht festgelegt, denn neben dem Kanton ist auch der Bund, die Privatwirtschaft und jedeR Einzelne gefordert.

Basel, im Januar 2002, SP Basel Stadt-Basel

Unter Mitwirkung von:

Heidi Hügli
Danielle Kaufmann
Karoline Sutter
Rolf Hirs
Jürg Meyer
Cynthia Rudin
Nicola Stingelin
Felix Leimgruber
Michel Meier
Gülsen Öztürk
Silvio Tondi
Joseph Schwab
Ursula Metzger Junco Parodi
Mehmet Turan
Jan Goepfert
Beat Jans