

Bericht Nr. 2178 betreffend

- Auftrag Obligatorischer Kursbesuch von Patrizia von Falkenstein
 - Auftrag Förderung der Integration von Migrantinnen mit geschlechtsspezifischem Angebot von Christoph Burckhardt
-

Dem Bürgergemeinderat zugestellt am 24. Oktober 2019

1. Ausgangslage

Der Bürgergemeinderat hat die beiden rubrizierten Aufträge am 11. Dezember 2018 an den Bürgerrat überwiesen. Sie lauten wie folgt:

LDP

Liberal-Demokratische Partei
Basel-Stadt

Auftrag

Obligatorischer Kursbesuch

Nicht nur häusliche Gewalt, sondern auch andere Gewalttaten gehen mehrheitlich von Männern aus. Signifikant hoch ist dabei der Anteil an ausländischen Tätern, darunter auch von jungen Männern, die als Asylsuchende in die Schweiz kamen oder eingewandert sind. Viele von ihnen sind mit den Sitten und Bräuchen unseres Landes und insbesondere mit unserer Rechtsordnung nicht vertraut. Ihr Fehl- oder deliktisches Verhalten führt nicht selten zu Abneigung gegenüber gewissen Nationalitäten oder Ethnien und sogar zu Fremdenhass. Dies ist zwar höchst ungerecht, aber leider Tatsache.

Migranten (und Migrantinnen) wird die Gelegenheit geboten, sich bei der GGG Migration beraten zu lassen und Kurse zu besuchen, so zum Beispiel auch den Kurs „Wie ticken die Schweizer“, in dem auch über ungeschriebene Gesetze und Tabus in der Schweiz und in Basel informiert wird. Der Kurs ist jedoch fakultativ und wird just von jenen Migranten (und Migrantinnen) besucht, die von sich aus gewillt sind, sich in der neuen Heimat zurechtzufinden, sich unserer Kultur anzupassen, und nach Erfüllung der vorgeschriebenen Wohnsitzdauer eine Einbürgerung anzustreben.

Basel-Stadt legt grosses Gewicht auf die Willkommenskultur. Andere Kantone gehen einen Schritt weiter, indem sie mit Migrantinnen und Migranten von Beginn an Einzelgespräche führen und über die hiesigen Gepflogenheiten, Rechte und Pflichten informieren, so zum Beispiel im Kanton Basel-Landschaft. Einzelgespräche würden es ermöglichen, einen Kursbesuch für Migranten (und Migrantinnen) als obligatorisch zu erklären. Die Teilnahme müsste kontrolliert und Absenzen sanktioniert werden.

Ich bitte den Bürgerrat als verantwortliche Instanz für Einbürgerungen durch die Bürgergemeinde in Zusammenarbeit mit dem Migrationsamt Basel abzuklären und zu berichten, wie ein solches Vorgehen umzusetzen ist.

Basel, 19. Oktober 2018
Patrizia von Falkenstein



Auftrag

Förderung der Integration von Migrantinnen mit geschlechterspezifischem Angebot

Es ist leider eine bekannte Tatsache, dass in Basel viele Frauen mit Migrationshintergrund in vielerlei Hinsicht unter einer *Abhängigkeit in ihrer Familie* leiden. Diese kann dazu führen, dass sich das gesellschaftliche Leben im engsten Familienkreis abspielt und damit der Kontakt zur Aussenwelt minimal bleibt. Eine Extremform dieser Abhängigkeit ist, wenn sich junge Frauen in ihr Schicksal ergeben, von den Eltern zwangsverheiratet zu werden. Viele Frauen werden auch nicht dazu motiviert oder ihnen wird gar verwehrt, Deutsch zu lernen und sich mit den hiesigen Rechten und Sitten vertraut zu machen oder auch nur die Stadt Basel kennen zu lernen.

Verschiedene Einrichtungen auf dem Platz Basel sind bestrebt, mit einem geeigneten Angebot Abhilfe zu schaffen. Dies könnte sich vor dem Hintergrund ihrer hoheitlichen Aufgabe im Bereich der Einbürgerungen auch die Bürgergemeinde Basel vornehmen und mit einem ergänzenden Angebot *Anreize für eine gezielte Integration* von Migrantinnen setzen. Sie könnte beispielsweise mit der Sozialhilfe und dem Migrationsamt Informationsanlässe veranstalten, um Migrantinnen unsere Stadt, unsere Form des Zusammenlebens und die Möglichkeiten zur Überwindung einer sozialen Isolation näher zu bringen. Denkbar wären auch die Bildung bzw. die Unterstützung eines frauenspezifischen Netzwerks zur Förderung des Austauschs oder die Übernahme eines Patronats in diesem Bereich. In jedem Fall erscheint es wichtig, dass ein solches Angebot möglichst niederschwellig ist und auf den Erfahrungen von Frauen mit Migrationshintergrund aufbaut.

Ein solches Angebot würde zum Abbau der besagten Abhängigkeiten beitragen und die *soziale, kulturelle und wirtschaftliche Integration* der Betroffenen fördern. Ausserdem ist die Umsetzung auch für die Bürgergemeinde als Chance zu sehen. Eine solche Ergänzung der Angebote akzentuiert ihre Rolle im Bereich Integration und liegt somit in der Stossrichtung der vom Bürgergemeinderat verabschiedeten strategischen Vorgaben sowie der Legislaturziele 2017-2023 des Bürgerrates. Es ist mir bewusst, dass ein solches Vorgehen mit sprachlichen und kulturellen Hürden sowie weiteren Schwierigkeiten verbunden ist. Gleichzeitig bin ich überzeugt, dass sich im Interesse der betroffenen Migrantinnen und letztlich der ganzen Gesellschaft Lösungen dazu finden werden.

Ich bitte den Bürgerrat, zu prüfen und zu berichten, ob und wie diese oder ähnliche Vorschläge mit demselben Ziel, die Teilhabe von Migrantinnen an allen Formen des gesellschaftlichen Lebens zu fördern, sich umsetzen lassen.

3. Oktober 2018



Christoph Burckhardt

Bürgergemeinderat LDP

2. Bestandesaufnahme / Sachverhaltsabklärungen

Um zu erfahren, ob und falls ja, welche Angebote im Bereich (obligatorische) Kursangebote für Migranten bzw. Integrationsangebote zur Förderung von Migrantinnen bereits auf kantonaler Stufe bestehen und wie es sich mit der Frage der Begrüssungsgespräche verhält, wurde primär mit den Verantwortlichen des Kantons Kontakt aufgenommen. Parallel wurden – im Sinne einer ergänzenden Bestandesaufnahme – die Angebote bekannter, im Integrations- und Migrationsbereich tätiger Institutionen (GGG, Kurszentrum K5, HEKS etc.) geprüft. Der vorliegende Bericht erhebt allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit bezüglich der bestehenden Integrationsangebote in der Stadt Basel. Ein umfassender Überblick auf die Vielzahl staatlicher und nicht-staatlicher Angebote gestaltet sich schwierig; die Situation präsentiert sich in Bezug auf die unterschiedlichsten Anbieter unübersichtlich.

2.1 Abklärungsergebnisse beim Kanton

2.1.1 zum Auftrag obligatorischer Kursbesuch

Vom Bereich Bevölkerungsdienste und Migration (JSD) erging folgende Auskunft:

«Gestützt auf die §§ 7 Abs. 1 und 7a des Gesetzes über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) sorgt der Kanton in Zusammenarbeit mit den Einwohnergemeinden für die Information der Migrantinnen und Migranten über die Lebensbedingungen im Kanton, insbesondere über ihre Rechte und Pflichten und die gesellschaftlichen Regeln. Im Rahmen eines individuellen Begrüssungsgesprächs erhalten zuziehende Migrantinnen und Migranten, die sich persönlich beim Einwohneramt anmelden, die entsprechenden Informationen.»

Bei diesen Begrüssungsgesprächen handelt es sich im eigentlichen Sinne um Erstgespräche. Es geht primär darum, die neu zuziehenden Einwohnerinnen und Einwohner in Basel bzw. im Kanton Basel-Stadt willkommen zu heissen und sie mit ersten Informationen über die Gemeinde und den Kanton zu versorgen. Das Ganze findet im Rahmen des Anmeldeprozesses statt. Vertiefte Informationen können die Mitarbeitenden des Einwohneramtes jedoch nicht vermitteln. Ein Ausbau dieser Erstgespräche zu eigentlichen Begrüssungsgesprächen ist denkbar, diese könnten aber nicht mehr während des Anmeldeprozesses geführt werden. Der Prozess würde aufgrund des massiven Mehraufwands deutlich mehr Mittel bedingen, als sie heute zur Verfügung stehen.»

Ergänzend zu den vorgenannten Auskünften des Bereichs Bevölkerungsdienste und Migration ist auszuführen, dass im Rahmen des Verfahrens für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung von Drittstaatenangehörigen nach einem Aufenthalt von mindestens sechs Monaten sogenannte Integrationsgespräche geführt werden. Dabei werden Integrationsbedarf und Sprachkenntnisse geprüft und die Personen bei Bedarf an entsprechende Angebote verwiesen. Wird eine ungenügende Integration festgestellt, wird eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen.¹ Diese hält die Ziele, Massnahmen und Fristen in einer individuell vereinbarten Integrationsförderung fest. Diese können insbesondere Zielsetzungen enthalten zum Erwerb von Sprachkompetenzen, zur schulischen oder beruflichen und wirtschaftlichen Integration sowie zum Erwerb von Kenntnissen über die Lebensbedingungen, das Wirtschaftssystem und die Rechtsordnung in der Schweiz. Verlangt die zuständige Behörde den Abschluss einer Integrationsvereinbarung, so wird die Aufenthaltsbewilligung erst nach Abschluss der Vereinbarung erteilt oder verlängert (Art. 58b des Ausländer- und Integrationsgesetz AIG).

¹ Quelle: Kantonales Integrationsprogramm KIP 2018 – 2021, S. 14/25

Gemäss Auskunft der Fachstelle Diversität & Integration (PD) sind die rechtlichen Möglichkeiten, Migranten (vor allem junge Männer als genannte Zielgruppe) zur Teilnahme an bestimmten Kursangeboten zu verpflichten, begrenzt. Die Fachstelle qualifiziert den Versuch, eine Haltungsänderung durch verpflichtende Kursteilnahme zu erreichen, als wenig erfolgsversprechend. Die im eingangs erwähnten parlamentarischen Auftrag genannten Kurse «Wie ticken die SchweizerInnen» der GGG Migration eignen sich – aus Sicht der Fachstelle – nicht für eine verordnete Teilnahme.² Diese Kurse beinhalten vor allem die Reflektion über das eigene Verhalten und die eigene Rolle im Integrationsprozess. Andere Kurse haben stärker zum Ziel, kulturelle Eigenheiten bekanntzumachen. Insgesamt erfordert die Teilnahme an solchen Angeboten aber eine offene Haltung – der Zwang zur Teilnahme steht erfahrungsgemäss der Motivation der Teilnehmenden entgegen.

Die Fachstelle informiert dazu, dass zur Vermittlung des Themenkomplexes von Sitten und Gebräuchen, Schweizer Rechtsordnung, etc. im Jahr 2017 das Projekt «Didaktische Sequenzen Diversitätssensibilisierung» gemeinsam von den Fachstellen Diversität und Integration und Erwachsenenbildung initiiert worden ist. In Zusammenarbeit mit dem Zentrum DaF/DaZ³ der ZHAW und den Basler Sprachkursanbietern sind Module entwickelt und Lehrpersonen geschult worden, um innerhalb von bereits bestehenden Deutsch- und Integrationskursen Migrantinnen und Migranten zu gesellschaftlichen Aspekten wie Gender, Diskriminierung, Stereotype und Vielfalt zu sensibilisieren. Dieser Weg wird als vielversprechender eingestuft als eine allgemeine Belehrung oder der verpflichtende Besuch spezifischer Kurse.

2.1.2 Zum Auftrag Förderung der Integration von Migrantinnen mit geschlechtsspezifischem Angebot

Die Fachstelle Diversität & Integration bestätigt, dass der Bedarf nach gezielten Angeboten für schwer erreichbare Migrantinnen zur Vermeidung von Isolation und Abhängigkeit sicherlich vorhanden ist. Die Fachstelle legt auch dar, dass es trotz diverser und unterschiedlicher Kontakte mit den Betroffenen (z. B. obligatorische Erst- bzw. Begrüssungsgespräche, Integrationsgespräche, Informationsevents zur Einbürgerung, Begrüssung für Neuzuziehende, Begrüssung für Zuziehende im Quartier, Kurse der GGG-Migration im Auftrag des Kantons, etc.) für schwer erreichbare Personen andere Methoden und Zugänge braucht, um diese Zielgruppe tatsächlich zu erreichen. Gemäss Einschätzung und Erfahrung der Fachstelle können die betroffenen Migrantinnen, die mit den bestehenden (Informations-)Angeboten nicht angesprochen werden können, nur über Schlüsselpersonen erreicht werden (z.B. aus dem Quartier oder aus Migrationsorganisationen). Hier kann das Interesse mit indirekten Angeboten (beispielsweise über Nähkurse/SRK, Brückenbauerinnen/HEKS) geweckt und Vertrauen aufgebaut werden. Dies kann als Basis für weitergehende Sensibilisierung und Stärkung der Eigenverantwortung genutzt werden. In diesem Bereich engagieren sich also bereits zahlreiche Organisationen im sozialen Basel.

Ein neues Projektvorhaben müsste sich – so die Fachstelle – mit geeigneten Partnerinnen und Partnern vernetzen, mit Interkulturellen Vermittlerinnen und Vertretern zusammenarbeiten und viel Zeit in den Aufbau und die Begleitung des Netzwerks stecken, was insgesamt ein langer, aufwändiger und ressourcenintensiver Prozess ist.

² Anmerkung: Die GGG ist bei ihren Angeboten dem Grundsatz der «Freiwilligkeit» verpflichtet. Ihre Angebote werden aufgesucht, da sie keine staatliche Behörde ist.

³ Deutsch als Fremd- bzw. Zweitsprache

2.2 Exkurs: Kantonales Integrationsprogramm (KIP)⁴

Das kantonale Integrationsprogramm Basel-Stadt 2018 – 2021 gibt u. a. Auskunft über die Angebote und Strukturen im Bereich Integration. Es zeigt auch auf, dass bei bereits eingeleiteten Massnahmen (KIP 2014 – 2017) weiterhin Handlungsbedarf besteht, so zum Beispiel bei der Integration der schwer erreichbaren Bevölkerung.

3. Angebote von im Integrations- und Migrationsbereich tätigen Institutionen

GGG Migration bietet einerseits diverse Informationsveranstaltungen für Migrationsvereine an. Dazu zählt auch die Veranstaltung «Wie ticken die Schweizer/innen» mit folgendem Inhalt: Information und Austausch über die schweizerische Mentalität / Welche kulturellen Unterschiede gibt es? / Was ist typisch schweizerisch? / Welche ungeschriebenen Gesetze und Tabus gibt es? Auf Migrantinnen zugeschnittene Veranstaltungen sind: Gewalt und Ehe / Welche Rechte habe ich bei familiären Problemen? / Kann ich mich als Frau trennen oder scheiden?

Das Kurszentrum K5 bietet verschiedene Deutsch- und Integrationskurse auch für ganz bestimmte Zielgruppen wie Frauen, Asylsuchende, Berufseinsteigerinnen und -einsteiger, Schwangere und Mütter an. Einige der Angebote sind niederschwellig und setzen wenig Deutschkenntnisse voraus.

Das Schweizerische Rote Kreuz SRK kennt für Flüchtlinge das Angebot Nähatelier.

4. Rechtliche Rahmenbedingungen für die Bürgergemeinde

4.1 Im Generellen

Die Kompetenzen der Bürgergemeinden sind in der Kantonsverfassung⁵ und dem kantonalen Gemeindegesetz⁶ aufgeführt. Weitere als die in diesen Erlassen genannten Aufgaben können den Bürgergemeinden vom Kanton übertragen werden, sofern sie im öffentlichen Interesse sind und die Zuständigkeit für die Aufgabe/Tätigkeit nicht ausschliesslich beim Bund oder Kanton liegt.

⁴ <https://www.entwicklung.bs.ch/integration/integrationsfoerderung/kantonales-integrationsprogramm.html>.

⁵ § 64 Aufgaben

¹ Die Bürgergemeinden verleihen das Gemeindebürgerrecht. Sie führen ihre Betriebe, verwalten ihre Vermögen und beaufsichtigen die ihnen zugeordneten Anstalten, Stiftungen und Korporationen. Es können ihnen weitere Aufgaben von öffentlichem Interesse übertragen werden.

⁶ § 3 Aufgaben und Befugnisse

¹ Die Gemeinden erfüllen die Aufgaben, die ihnen durch Verfassung und Gesetz zugewiesen werden.

² Sie sind befugt, weitere Aufgaben zu übernehmen, für die nicht ausschliesslich der Bund oder der Kanton zuständig ist.

³ Die Gemeinden können mit dem Kanton die Erfüllung von Kantonsaufgaben durch die Gemeinden (Verbundaufgaben) vereinbaren.

§ 21 Aufgaben und Befugnisse der Bürgergemeinden

¹ Die Bürgergemeinden haben namentlich folgende Aufgaben und Befugnisse:

- a) sie erteilen das Gemeindebürgerrecht;
- b) sie verwalten ihr Vermögen und dasjenige ihrer Institutionen;
- c) sie beaufsichtigen die ihnen zugeordneten Stiftungen und Korporationen.

² Die Bürger haben kein Nutzungsrecht am Vermögen der Bürgergemeinden.

4.2 Im Bereich der Integrationsförderung

Gemäss Art. 56 des Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) legen die Kantone die Integrationspolitik in ihrem Zuständigkeitsbereich fest. Sie sorgen dafür, dass die kantonalen Behörden gemeinsam mit den zuständigen kommunalen Behörden Massnahmen zur Integrationsförderung und zum Schutz vor Diskriminierung treffen. Sie bezeichnen für das Staatssekretariat für Migration (SEM) eine Ansprechstelle für Integrationsfragen und stellen den Informations- und Erfahrungsaustausch mit den Gemeinden sicher.

Das kantonale Integrationsgesetz sieht in § 4 vor, dass bei der Integrationsförderung die Behörden des Kantons mit den Einwohnergemeinden, den Bürgergemeinden, den Sozialpartnerinnen und Sozialpartnern, den öffentlich-rechtlich und kantonally anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften, der Forschung und Lehre, den Beratungsstellen und den privaten Organisationen, insbesondere Organisationen von Migrantinnen und Migranten, zusammenarbeiten. Diese Zusammenarbeit beinhaltet für die Bürgergemeinde im Bereich der Integration aber keine hoheitliche Befugnis. Eine solche müsste ihr vom Kanton bzw. von Gesetzes wegen verliehen werden, um einerseits Integrationsangebote – wie die im Auftrag von Falkenstein geforderten obligatorischen Kursbesuche – zu verordnen respektive eine Kursverweigerung zu sanktionieren. Eine Zusammenarbeit mit dem Kanton ist jedoch möglich.

5. Schlussfolgerungen des Bürgerrates

5.1 Auftrag obligatorischer Kursbesuch

Der Bürgerrat sieht im Einbürgerungsverfahren rechtlich keine Möglichkeit, den Besuch von Kursen (mit Fokus auf männliche Migranten) als obligatorisch zu erklären, um damit die Integrationskriterien «Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung» sowie «Respektieren der Werte der Bundes- und Kantonsverfassung» zu gewährleisten. Diese Aufgabe liegt grundsätzlich beim Kanton, der – wie in vorstehender Ziffer 2.1.1 aufgezeigt – kraft Gesetz bereits die Möglichkeit hat, Integrationsvereinbarungen mit Migranten und Migrantinnen abzuschliessen. Inwieweit der Kanton im Rahmen dieser Integrationsvereinbarungen oder in einem anderen Setting für bestimmte Personengruppen Kurse verordnet, ist nicht Sache des Bürgerrates.

Der Verordnung eines obligatorischen Kurses für Migranten steht der Bürgerrat jedoch grundsätzlich sehr kritisch gegenüber. Er erachtet eine solche Anordnung als unverhältnismässige und ungeeignete Massnahme, da auch mit Kursbesuch keine Garantie besteht, falsches und strafbares Verhalten zu verhindern. Auch stellt sich die Frage, welche Migranten zu einem Kurs verpflichtet werden sollen. Falls nicht alle, stellt sich die Frage, aufgrund welcher Kriterien eine Kurszuweisung erfolgen soll. Und zu welchem Zeitpunkt soll der Kurs angeordnet werden? Der Bürgerrat schliesst sich der Auffassung der Fachstelle Diversität & Integration an, wonach der Zwang zur Teilnahme der Motivation der Teilnehmenden entgegensteht.

5.2 Auftrag Förderung der Integration von Migrantinnen mit geschlechtsspezifischem Angebot

Wie von der Fachstelle Diversität & Integration dargelegt, engagieren sich bereits zahlreiche Organisationen im sozialen Basel mit dem Ziel, die Eigenverantwortung von Migrantinnen zu sensibilisieren und zu stärken. Sie sieht den Bedarf, Migrantinnen gezielt via Schlüsselpersonen zu erreichen, als nach wie vor vorhanden und ausbaufähig an. Der Bürgerrat erachtet ein Engagement der Bürgergemeinde in diesem Bereich als möglich und sinnvoll.

Als Varianten kommen in Frage:

- Entweder die finanzielle Unterstützung bereits bestehender Angebote, um diese auszubauen und zu verstärken (in Absprache mit der Fachstelle Diversität & Integration).
- Oder die Ausarbeitung eines neuen Projektes / Angebots zusammen mit der Fachstelle Diversität & Integration und anderen Organisation an die Hand zu nehmen.

Sollte eine der beiden Varianten weiterverfolgt werden, so kann deren Finanzierung - in Ermangelung von Alternativen - ausschliesslich durch die für die Produktgruppe «Gemeinnützige Beiträge der Bürgergemeinde» vom Bürgergemeinderat bewilligten Mittel erfolgen.

6. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Bürgerrat dem Bürgergemeinderat die folgende Beschlussfassung:

- ://:
1. Der vorstehende Bericht wird zur Kenntnis genommen.
 2. Der Auftrag Obligatorischer Kursbesuch von Patrizia von Falkenstein wird als erledigt abgeschrieben.
 3. Der Auftrag Förderung der Integration von Migrantinnen mit geschlechtsspezifischem Angebot von Christoph Burckhardt wird als erledigt abgeschrieben.
Das Anliegen des Auftragstellers wird im Sinne des Vorgenannten weiterverfolgt.

Namens des Bürgerrates

Der Präsident
Lucas Gerig

Der Bürgerratsschreiber
Daniel Müller

22.10.2019