



An den Grossen Rat

24.5114.02

JSD/ P245114

Basel, 12. Juni 2024

Regierungsratsbeschluss vom 11. Juni 2024

Schriftliche Anfrage Bülent Pekerman betreffend eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Bülent Pekerman dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Die Stärke der Schweiz als Einwanderungsland liegt in der erfolgreichen Integration der Zugewanderten. Diese führt nicht nur zu einer Verbesserung der Lebenssituation der zugewanderten Familien, indem sie durch Spracherwerb und Erwerbstätigkeit ihre finanzielle Situation verbessern, sondern stärkt auch das soziale Gefüge. Trotz Förderung des Spracherwerbs gibt es sowohl bei Männern als auch bei Frauen Analphabeten, die dadurch zusätzliche Hürden bei der Integration und der Teilhabe am gesellschaftlichen und beruflichen Leben haben. Es gibt aber auch Menschen, vor allem Frauen, die im Rahmen des Familiennachzugs eingereist sind, die auch nach vielen Jahren nur über rudimentäre Deutschkenntnisse verfügen.

Für eine erfolgreiche Integration, die in direktem Zusammenhang mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit steht, ist die Beherrschung der Sprache eine unabdingbare Voraussetzung. Dabei ist der rasche und stufengerechte Spracherwerb von entscheidender Bedeutung für die berufliche Integration und die Beschleunigung des wirtschaftlichen und sozialen Aufstiegs. Er trägt massgeblich zur Chancengleichheit bei und kann präventiv sozialstaatliche Spätfolgen vermeiden.

Seit 2015 ermöglicht der Kanton Basel-Stadt neu zugezogenen Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung B den kostenlosen Zugang zu einem Deutschkurs von 80 Lektionen. Aus der Antwort des Regierungsrates vom 8. November 2017 auf die Schriftliche Anfrage 17.5267.02 von Jürg Meyer geht jedoch hervor, dass durchschnittlich nur 39.72% der dafür vorgesehenen Gutscheine eingelöst wurden.

Ich bitte den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie viele Personen (mit Aufenthaltsbewilligung B und Status S) haben von diesem kostenlosen Sprachangebot Gebrauch gemacht? Bitte nach Jahren (ab 2015) und Herkunftsländern aufschlüsseln.
2. Hat sich die Inanspruchnahme im Laufe der Jahre erhöht? Wenn nein, warum nicht?
3. Haben die Personen, die den Kurs besucht haben, in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausgeübt (vor oder nach dem Kursbesuch)?
4. Wie ist der bisherige Erfolg dieses Angebots zu bewerten? Wird es rege genutzt? Besteht Bedarf für weitere Kurse?
5. Ist dem Regierungsrat bekannt, ob Personen, die dieses Angebot nicht nutzen und unsere Sprache nicht ausreichend beherrschen, andere Sprachkurse besuchen?
6. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass sich zugezogene Personen, insbesondere im Rahmen des Familiennachzugs, in unserem Kanton integrieren können, wenn sie die Sprache nicht erlernen?

7. Die Integration von Personen aus anderen Kulturkreisen wie Asien, dem Mittleren Osten oder Afrika stellt eine besondere Herausforderung dar. Bleibt der Spracherwerb für diese Personen verpflichtend? Wird die Kursteilnahme kontrolliert? Welche Massnahmen werden ergriffen, wenn jemand die Sprachkurse nicht besucht?
8. Gibt es spezielle "Kulturkurse" (analog «Kompaktkurs Einbürgerung» der Bürgergemeinde der Stadt Basel) auf Deutsch oder in der Herkunftssprache für Zugezogene, um ihnen unsere Geschichte, Gepflogenheiten, Feste, Werte etc. näher zu bringen?
9. Ziel einer erfolgreichen Integration ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Eine rasche Verbesserung der wirtschaftlichen Situation liegt auch im Interesse der zugezogenen Personen. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass dieses Ziel erreicht werden kann?
Bülent Pekerman»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Einleitend

Die Einführung von Gratis-Deutschkursen wurde mit der Annahme des Gegenvorschlags zur kantonalen Volksinitiative «Für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten (Integrationsinitiative)» in der Abstimmung vom 30. November 2014 vom Stimmvolk entschieden und in § 4 Abs. 3^{bis} des Gesetzes über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz; SR 122.500) verankert. Entsprechend bietet der Kanton seit Mai 2015 allen zugezogenen Migrantinnen und Migranten während ihres ersten Aufenthaltsjahres in der Schweiz einen kostenlosen Deutschkurs an.

Ebenfalls im Rahmen dieser Abstimmung gesetzlich verankert wurden die flächendeckenden Begrüssungsgespräche und die Integrationsgespräche. Im Rahmen eines individuellen Begrüssungsgesprächs werden zuziehende Migrantinnen und Migranten, die sich persönlich beim Einwohneramt anmelden, über die Lebensbedingungen im Kanton, insbesondere über ihre Rechte und Pflichten und die gesellschaftlichen Regeln, informiert. Ebenso wird auf die Gratis-Deutschkurse und die weiterführenden Deutsch- und Integrationskurse hingewiesen. Im Hinblick auf die erste Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung können die Migrantinnen und Migranten zudem zu einem Integrationsgespräch eingeladen und beratend unterstützt werden. Die Einladung zum Integrationsgespräch ist für Drittstaatsangehörige verpflichtend.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Wie viele Personen (mit Aufenthaltsbewilligung B und Status S) haben von diesem kostenlosen Sprachangebot Gebrauch gemacht? Bitte nach Jahren (ab 2015) und Herkunftsländern aufschlüsseln.*

Nicht deutschsprachige Migrantinnen und Migranten mit Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung B erhalten in den ersten zwölf Monaten ihres Aufenthaltes in der Schweiz einen personalisierten Gutschein für den kostenlosen Besuch eines Deutschkurses [§ 5 Abs. 3 der Verordnung zum Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsverordnung, IntV; SG 122.510)].

Seit Einführung der kostenlosen Sprachkurse im Mai 2015 wurden mit Stand Ende 2023 insgesamt 25'504 Gutscheine ausgestellt und 11'546 Gutscheine eingelöst. Die genauen Zahlen der einzelnen Jahre finden sich in untenstehender Tabelle. Die Einlösequote der letzten fünf Jahre pendelte sich bei rund 50 % ein, wobei pandemiebedingte Schwankungen auszumachen waren.

| | ausgestellte Gutscheine | eingelöste Gutscheine | Einlösequote |
|-------------|-------------------------|-----------------------|--------------|
| 2015 | 2024 | 265 | 13 % |
| 2016 | 3119 | 1248 | 40 % |
| 2017 | 3122 | 1433 | 46 % |
| 2018 | 3117 | 1569 | 50 % |
| 2019 | 3112 | 1553 | 50 % |
| 2020 | 2721 | 1258 | 46 % |
| 2021 | 2423 | 1431 | 59 % |
| 2022 | 3022 | 1310 | 43 % |
| 2023 | 2844 | 1479 | 52 % |

Für das Jahr 2024 ist mit einer ähnlich hohen Teilnehmendenzahl zu rechnen. Nach dem ersten Quartal liegt die Zahl der eingelösten Gutscheine ungefähr gleich hoch wie im Vorjahr.

Zwar werden die Nationalitäten sowohl derjenigen Personen, die einen Gutschein erhalten, als auch von jenen, die den Gutschein einlösen, jeweils erhoben. Aufgrund von Verzögerungsfaktoren – wie Ausstellungsdatum im Vorjahr/Einlösezeitpunkt im Folgejahr, Fristverlängerung oder Kursdauer – können keine direkten und vorbehaltlosen Rückschlüsse auf die Einlösequote der jeweiligen Nationalitätengruppe aufgeschlüsselt nach Jahren gezogen werden. Nachfolgende Übersicht vermag jedoch aufzuzeigen, welcher Staatsangehörigkeit die Personen angehörten, welche den Gutschein im Verhältnis zur Anzahl ausgestellter Gutscheine am häufigsten einlösten.

| | Nationalität | ausgestellte Gutscheine | eingelöste Gutscheine | Einlösequote |
|-----------|------------------------|-------------------------|-----------------------|--------------|
| 1 | Nordmazedonien | 124 | 109 | 77 % |
| 2 | Türkei | 430 | 319 | 74 % |
| 3 | Serbien | 142 | 99 | 70 % |
| 4 | Kosovo | 164 | 113 | 69 % |
| 5 | Brasilien | 341 | 221 | 65 % |
| 6 | Indien | 594 | 331 | 56 % |
| 7 | Spanien | 1177 | 642 | 55 % |
| 8 | Italien | 1658 | 902 | 54 % |
| 9 | Vereinigtes Königreich | 619 | 326 | 53 % |
| 10 | Polen | 518 | 274 | 53 % |
| 11 | Russland | 256 | 135 | 53 % |
| 12 | Vereinigte Staaten | 650 | 322 | 50 % |
| 13 | Griechenland | 301 | 140 | 47 % |
| 14 | China | 356 | 158 | 44 % |
| 15 | Irland | 215 | 88 | 41 % |
| 16 | Portugal | 592 | 233 | 39 % |
| 17 | Frankreich | 859 | 323 | 38 % |
| 18 | Bulgarien | 213 | 80 | 38 % |
| 19 | Rumänien | 466 | 170 | 36 % |
| 20 | Ungarn | 297 | 99 | 33 % |

Gemäss Statistik des Staatssekretariats für Migration wurden dem Kanton Basel-Stadt seit Mitte März 2022 insgesamt 2'302 Schutzsuchende aus der Ukraine mit Schutzstatus S zugewiesen (Stand: 21. Mai 2024). Sie können ebenfalls kostenlos Deutschkurse besuchen. Die Sprachförderung läuft jedoch nicht über das Gutscheinsystem. Ukrainische Personen, die Sozialhilfe beziehen, werden automatisch von der Fachstelle Arbeitsintegration für Vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge kontaktiert. Ukrainerinnen und Ukrainer, die keine Sozialhilfe beziehen, können die Fachstelle von sich aus kontaktieren, um sich für einen Sprachkurs anzumelden. Für das Jahr 2022 verzeich-

nete die Fachstelle 827 Anmeldungen; 2023 waren es 846. Personen, die einen Kurs jahresübergreifend absolvierten oder mehrere Kurse besuchten, sind mehrfach gezählt. Für das Jahr 2024 liegen noch keine Zahlen vor.

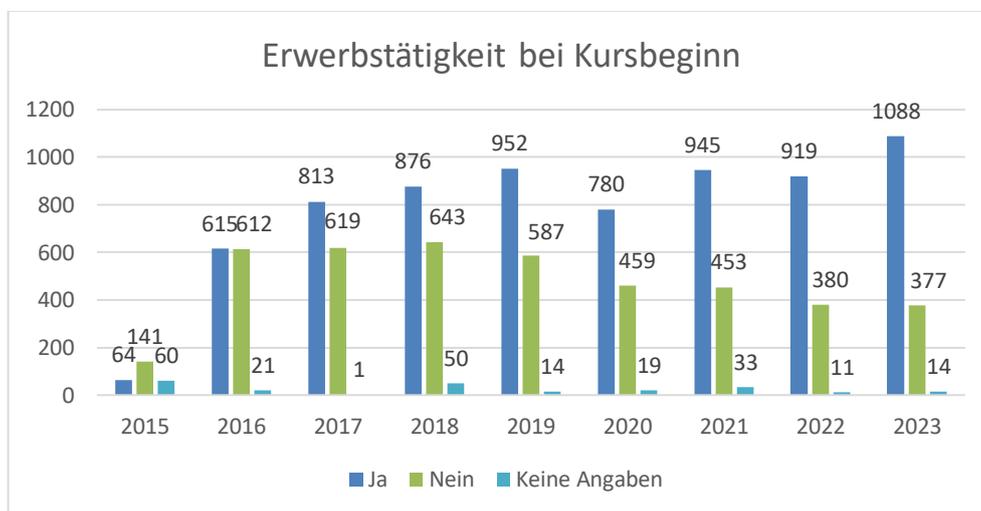
2. *Hat sich die Inanspruchnahme im Laufe der Jahre erhöht? Wenn nein, warum nicht?*

Wie in der Antwort zur Frage 1 ausgeführt, hat sich die Einlösequote der Gutscheine bei ungefähr 50% eingependelt. Der Gutschein soll zum Deutsch lernen motivieren. Es besteht keine Verpflichtung, ihn einzulösen.

Über die Ursachen der nicht höherliegenden Quote kann lediglich spekuliert werden. Zu berücksichtigen ist, dass die Gutscheine nach zwölf Monaten ihre Gültigkeit verlieren. Es liegt nahe, dass viele Neuzugezogene vor allem in ihrem ersten Aufenthaltsjahr Mehrfachbelastungen ausgesetzt und sich zuerst auf die Organisation ihres neuen Lebensumfelds wie Arbeit, Wohnung, Familie und sozialer Kontext fokussieren. Ein Teil der Neuzugezogenen ist zudem in einem Englisch sprechenden Arbeitsumfeld tätig, wodurch dem Erwerb der deutschen Sprache aus ihrer Sicht nicht erste Priorität zukommt. Gleichzeitig profitieren viele Abreitnehmerinnen und Arbeitnehmer von betriebsinternen kostenlosen Deutschkursen, welche alternativ genutzt werden und mit den Arbeitszeiten besser vereinbar sind. In Umfragen unter den Teilnehmenden zu den Gründen für Kursunterbrüche oder -abbrüche wird zudem häufig eine hohe berufliche Auslastung angegeben.

3. *Haben die Personen, die den Kurs besucht haben, in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausgeübt (vor oder nach dem Kursbesuch)?*

Der Anteil der Erwerbstätigen bei Kursbeginn nahm seit Einführung des kostenlosen Sprachkurses stetig zu. Gaben zu Beginn nur etwa 24 % der Teilnehmenden an, erwerbstätig zu sein, lag der Prozentsatz der Berufstätigen im vergangenen Jahr rund dreimal so hoch. Nur etwa 25 % gingen keiner bezahlten Arbeit nach; davon mehrheitlich Frauen. Angaben zur Erwerbstätigkeit nach Abschluss des Kurses liegen dem Regierungsrat keine vor.



4. *Wie ist der bisherige Erfolg dieses Angebots zu bewerten? Wird es rege genutzt? Besteht Bedarf für weitere Kurse?*

Ziel der Gratis-Deutschkurse ist ein gelungener Erstkontakt mit der hiesigen Landessprache sowie mit den Gegebenheiten in der Schweiz und im Kanton Basel-Stadt. Mit den Gutscheinen werden hauptsächlich Kurse auf Niveau A1 belegt, was darauf hinweist, dass die Massnahme ihr Ziel erreicht.

Der Regierungsrat ist denn auch überzeugt, dass das Angebot einen nachhaltigen Effekt mit sich bringt, auch wenn ein 80-Lektionen-Kurs nur den Beginn des Lernprozesses darstellt. Für das Erreichen eines Sprachniveaus (z.B. A1, A2) benötigt eine durchschnittlich lernende Person etwa 160 Lektionen, wobei der Schwierigkeitsgrad ab dem höheren Niveau B1 oder aber auch auf der Alphabetisierungsstufe grösser ist und dadurch vor allem bei Lernungewohnten mehr Zeit bzw. mehr Lektionen nötig sind.

Die Auswahl an verschiedenen Gratis-Deutschkursen ist gross. Die Sprachschulen sind angehalten, zusätzlichen Bedarf und Ideen dem Kanton zu melden. Ein eher von lerngewohnten, stark arbeitstätigen Personengruppen geäussertes Wunsch, die Integrationskurse online anzubieten, wurde – ausser während der Pandemie – bis anhin nicht umgesetzt. Dies unter anderem aus der Überlegung heraus, dass der erste Deutschkurs und damit auch der erste Schritt zur Integration in Präsenzform stattfinden sollte.

5. *Ist dem Regierungsrat bekannt, ob Personen, die dieses Angebot nicht nutzen und unsere Sprache nicht ausreichend beherrschen, andere Sprachkurse besuchen?*

Dem Regierungsrat liegen keine entsprechenden Informationen vor. Unabhängig der Bewilligungsart stehen den im Kanton Basel-Stadt angemeldeten Migrantinnen und Migranten subventionierte Kursangebote auf allen Sprachniveaus bis C1 offen. Kurspreismässigungen, bestehende Angebote zur Kinderbetreuung parallel zum Deutschkurs, familien- und oder arbeitsfreundliche Kurszeiten sowie auch niederschwellige Lernformate sind zudem wichtig, um möglichst vielen Personen den Zugang zum Deutschlernen zu erleichtern.

6. *Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass sich zugezogene Personen, insbesondere im Rahmen des Familiennachzugs, in unserem Kanton integrieren können, wenn sie die Sprache nicht erlernen?*

Die Integration von Ausländerinnen und Ausländer erfolgt nicht nur über die Sprache, auch wenn dies ein wichtiges Element darstellt. Integration bedeutet zudem, dass sich Betroffene an die hier geltenden Regeln halten und weder Strafurteile noch Schulden verzeichnen. Geregelt sind die Integrationskriterien in Artikel 58a des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20) sowie in den Artikel 77a ff. der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit Verordnung (VZAE, SR 142.201).

Nichtsdestotrotz weist das Migrationsamt zugezogenen Ausländer und Ausländerinnen bereits zu Beginn ihres Aufenthaltes auf das Erfordernis der sprachlichen Integration hin. Je nach ausländerrechtlicher Situation und Art der Bewilligung werden unterschiedliche Sprachanforderungen an die ausländische Person gestellt. Das zu erreichende Niveau, die Sprachkompetenzen sowie deren Nachweis sind in der VZAE geregelt. Die Integrationsbestimmungen gelten grundsätzlich für alle Ausländerinnen und Ausländer. Zum Nachweis von Sprachkompetenzen im Rahmen des Familiennachzugs sind jedoch nur Ehegatten von Drittstaatsangehörigen mit einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung verpflichtet. Sie müssen im Rahmen der ersten Bewilligungsverlängerung von Gesetzes wegen nachweisen, dass sie über mündliche Sprachkompetenzen auf dem Niveau A1 verfügen (Art. 73a Abs. 2 VZAE). Befindet sich die Person noch in einem laufenden Kurs, wird ihr ein Zeitaufschub gewährt. Eine Bewilligungsverlängerung ist erst nach bestandenen Sprachtest und Erhalt eines anerkannten Sprachzertifikats möglich.

Ferner unterstützt der Kanton im Rahmen der kantonalen Integrationsförderung und des Kantonalen Integrationsprogramms zahlreiche Angebote, die den Integrationsprozess von Zugezogenen fördern. Migrationsvereine und Integrationsorganisationen bieten diverse Projekte, Programme und Angebote an. Die über 40 Informationsmodule der GGG Migration¹ bieten Informationen zu den verschiedensten Lebensbereichen. Dabei besuchen Expertinnen und Experten aus Behörden und

¹ <https://www.ggg-migration.ch/infomodule>

Beratungsstellen Migrationsvereine und religiöse Gemeinschaften. Sie informieren, sensibilisieren und diskutieren mit den Teilnehmenden über ein spezifisches Thema. Im Jahr 2023 wurden rund 80 Module von insgesamt 15 Migrationsvereinen, drei migrationsspezifischen Frauengruppen eines Quartiertreffpunkts und weiteren im Integrationsbereich tätigen Organisationen gebucht.

7. *Die Integration von Personen aus anderen Kulturkreisen wie Asien, dem Mittleren Osten oder Afrika stellt eine besondere Herausforderung dar. Bleibt der Spracherwerb für diese Personen verpflichtend? Wird die Kursteilnahme kontrolliert? Welche Massnahmen werden ergriffen, wenn jemand die Sprachkurse nicht besucht?*

Die Sprachanforderungen an ausländische Personen richten sich nach der Bewilligungsart und gelten losgelöst von der jeweiligen Herkunft. Auf welche Weise eine Sprache erworben wird, ist den Betroffenen selbst überlassen. Der Besuch eines Sprachkurses ist nicht vorgeschrieben. Wesentlich ist das Vorliegen eines anerkannten Sprachzertifikats, dass die Sprachkompetenzen im Rahmen des ausländerrechtlichen Verfahrens nachweist.

8. *Gibt es spezielle «Kulturkurse» (analog «Kompaktkurs Einbürgerung» der Bürgergemeinde der Stadt Basel) auf Deutsch oder in der Herkunftssprache für Zugezogene, um ihnen die Geschichte, Gepflogenheiten, Feste, Werte etc. näher zu bringen?*

Es bestehen zahlreiche Angebote von im Integrationsbereich tätigen Institutionen, Migrationsvereinen, religiösen Gemeinschaften und weiteren Anbietern insbesondere auch im Freiwilligenbereich zum Kennenlernen der hiesigen Strukturen und Gepflogenheiten. Auch die oben genannten Informationsmodule von GGG Migration leisten hierzu einen wichtigen Beitrag.

Im Weiteren liess der Kanton Basel-Stadt im Jahre 2018 durch die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW didaktische Sequenzen zu Gender und Diversität entwickeln.² Die Kurzmodule sind in den Deutschunterricht integrierbar und umfassen Themen wie Tabus, Stereotypen und Vorurteile, Gewalt und Zivilcourage, Verhalten im öffentlichen Raum, Geschlechterrollen im Beruf sowie allgemein das Thema Rassismus. Die Sequenzdauer variiert von 10 bis 25 Minuten. Die Zielgruppen sind vorrangig neu in die Schweiz gezogene Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlinge auf dem Sprachniveau A1/A2 und B1. Die Module stehen den Sprachschulen und ihren Kursleitenden kostenlos zur Verfügung.

9. *Ziel einer erfolgreichen Integration ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Eine rasche Verbesserung der wirtschaftlichen Situation liegt auch im Interesse der zugezogenen Personen. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass dieses Ziel erreicht werden kann?*

Die Integration von Zugezogenen – insbesondere im Familiennachzug – ist einer der Schwerpunkte des Kantonalen Integrationsprogramms: Die schweizerische Integrationspolitik von Bund und Kantonen ermöglicht ausländischen Personen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben. Gleichzeitig wird auf Eigenverantwortung gesetzt und die Mitwirkung von Zugezogenen eingefordert. Bei der Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit wird ein besonderer Fokus auf die berufliche Integration von Frauen gelegt.

Die Arbeitsintegration wird in den Regelstrukturen umgesetzt. Dafür bestehen im Kanton Basel-Stadt verschiedenen Unterstützungsangebote, die sich an den unterschiedlichen Bedürfnissen der Betroffenen orientieren.

² <https://www.edubs.ch/dienste/erwachsenenbildung/erprobte-lernmaterialien>

Bei Personen aus dem Asylbereich ist die Sozialhilfe mit ihrer Fachstelle Arbeitsintegration für Vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge für die spezifische Aufgabe der Förderung der beruflichen Integration zuständig. Sie fördert alle Geflüchteten individuell im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz IAS. Um Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen rascher in die Arbeitswelt und die Gesellschaft zu integrieren und um ihre Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu reduzieren, haben sich Bund und Kantone auf eine einheitliche Integrationspraxis mit verbindlichen Wirkungszielen und Prozessen geeinigt. Kernstück sind eine durchgehende Fallführung, individuelles Job-Coaching, regelmässige Standortbestimmungen sowie die Festlegung eines individuellen Integrationsplans. Die bei der Sozialhilfe angesiedelte Fachstelle unterstützt alle Personen aus dem Asylbereich, unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Auch Geflüchtete, die nicht oder nicht mehr Sozialhilfe beziehen, erhalten dort Beratung. Dies gilt insbesondere für Angehörige von in Basel-Stadt wohnhaften Geflüchteten, die im Familiennachzug eingereist sind.

Bei allen übrigen ausländischen Personen, die Sozialhilfe beziehen und arbeitsmarktfähig sind, fördert die Sozialhilfe die Arbeitsintegration. Das Arbeitsintegrationszentrum (AIZ) begleitet die Personen nach längerer Erwerbslosigkeit zurück in den Arbeitsmarkt, mit gezielten Angeboten im Bereich Spracherwerb, Bildung und Vermittlung.

Den arbeitsmarktfähigen Migrantinnen und Migranten stehen ausserdem die Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen des regionalen Arbeitsvermittlungszentrums RAV zur Verfügung. Bei Bedarf kann das RAV auch in arbeitsmarktliche Massnahmen der Arbeitslosenversicherungen zuweisen. Zu diesen gehören neben Sprachkursen gezielte weitere Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin