

Regierungsratsbeschluss

vom 20. November 2007

Nr. 2007/1946

KR.Nr. A 165/2006 (DDI)

Auftrag Fraktion CVP/EVP: Integrationsgesetz (05.12.2006); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf zu einem Integrationsgesetz vorzulegen. Allenfalls ist die Ausländer- und Schulgesetzgebung anzupassen. Der Entwurf soll folgende Elemente enthalten:

1. Ziel der Integration ist das Zusammenleben von Einheimischen und Migrationsbevölkerung auf der Basis der bestehenden schweizerischen rechtsstaatlichen Ordnung, insbesondere deren Grundwerte.
2. Herstellung der Chancengleichheit für die Migrationsbevölkerung.
3. Verpflichtung der Migrantinnen/Migranten, sich den hiesigen Lebensbedingungen anzupassen und sich die Sprachkenntnisse anzueignen.
4. Angebot staatlicher Sprach- und Integrationskurse, die obligatorisch erklärt werden können mit speziellen Zielgruppen, wie Müttern, Lehrpersonen und Kindern/Jugendlichen.
5. Einheitliche Vorschriften für den Schulbereich (Gewalt und Sexualdelikte, Kopftuch, keine Dispensationen aus kulturell/religiösen Gründen, etc.).
6. Nichterteilung bzw. Entzug der Aufenthaltsbewilligung oder Nichtbewilligung des Familiennachzuges, wenn definierte Integrationsvoraussetzungen (z.B. Kursbesuche, Gewaltverhalten, etc.) nicht erreicht sind.

2. Begründung

Das gedeihliche und auf gegenseitigem Respekt basierende Zusammenleben der zugezogenen und der einheimischen Bevölkerung ist eine der Grundvoraussetzungen für funktionierende Sozial-, Wirtschafts- und Bildungssysteme. Während in den Jahren der Hochkonjunktur die Migration dem Arbeitsmarkt folgte, waren in den Neunzigerjahren der Familiennachzug und binationale Ehen der Hauptgrund für Immigrationen in die Schweiz. Durch diese ausserhalb der arbeitsmarktlichen Rekrutierung stattfindende Zuwanderung fiel auch die Integration über den Arbeitsplatz weg. In der Folge vermehrten sich die Ereignisse, welche auf die Entwicklung von Parallelgesellschaften ausländischer und einheimischer Bevölkerung hindeuten und letztlich manifestieren, dass Teile der zugezogenen Bevölkerung nicht mit unseren rechtsstaatlichen Prinzipien vertraut sind. Diskussionen über die Teilnahme muslimischer Mädchen am Schwimmunterricht, über das Tragen von Kopftüchern an den Schulen bis hin zu Fällen von Ehrenmorden finden jeweils grossen medialen Niederschlag und leisten der Stigmatisierung der ausländischen Bevölkerung Vorschub.

Diese Stigmatisierung, teilweise zusammen mit dem fehlenden Verhältnis zu Recht und Ordnung, führt zu einer massiven Chancenungleichheit, welche sich letztlich statistisch darin niederschlägt, dass u.a. junge Männer aus dem Balkan und aus Anatolien sehr viel häufiger arbeitslos sind und straffällig werden als einheimische junge Männer. Es liegt – erst recht vor dem Hintergrund der alternden Gesellschaft – absolut im Interesse des Landes, diese Chancenungleichheit zu beseitigen und das Potential der rund 1.5 Mio. Migrantinnen und Migranten zu entfalten.

Die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung ist also eine gesamtstaatliche Aufgabe von grossem und wachsendem Stellenwert geworden. Dies hält auch der Bundesrat in der Botschaft zum kürzlich angenommenen Ausländergesetz fest. Mit der Schaffung dieses neuen Bundesrechts im Ausländerbereich sind auf eidgenössischer Ebene zwar Normen bezüglich der Integration geschaffen worden, ein Integrationsgesetz, welches diese wichtige staatliche Aufgabe regelt, fehlt aber. In den beiden Basel liegt ein wegweisender Entwurf zu einem Integrationsgesetz vor, welches auf dem Grundsatz «Fördern und Fordern» basiert und den Spracherwerb in den Vordergrund stellt. Dieses Prinzip ermöglicht die Aufstellung klarer Regeln und Forderungen für den Integrationsprozess.

Ein wichtiges Element ist neben staatlichen Integrationsangeboten das Definieren klarer Erwartungen an die Migrantinnen und Migranten hinsichtlich der in unserem Lande einzuhaltenden Verhaltensnormen. Ebenso hat die kantonale Gesetzgebung klarzustellen, welche insbesondere ausländerrechtlichen und schulischen Sanktionen bei gravierendem oder dauerndem Nichteinhalten dieser Normen ergriffen werden. Das Sanktionensystem hat die bundesrechtlichen Vorgaben in Straf- und Ausländerrecht sinnvoll zu ergänzen. Mit dieser Normensetzung sollen sowohl für die Migrantinnen/ Migranten und ihre Familien als auch für die schweizerische Wohnbevölkerung, Verwaltungsstellen und Lehrpersonen transparente und faire Leitplanken und Handlungsanweisungen geschaffen werden.

Mit unserem Auftrag möchten wir diese Prinzipien auch im Kanton Solothurn zur Grundlage der staatlichen Integrationsbemühungen machen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir teilen grundsätzlich die Anliegen des vorliegenden Auftrags. Die Stossrichtungen sind allerdings schon erfüllt.

3.1 Leitbild

Bereits mit RRB Nr. 2005/355 vom 1. Februar 2005 (Antwort auf eine Motion der SP; Verpflichtung Deutschunterricht) hielten wir zusammengefasst fest:

„Die Integration ist keine Einbahnstrasse. Auch die ausländischen Staatsangehörigen haben ihren Beitrag daran zu leisten. Dazu gehört insbesondere das Erlernen der deutschen Sprache. Ohne Sprachkenntnisse keine Verständigung. Gemäss Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG, SR 142.20) kann die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung heute schon mit Bedingungen verbunden werden. Gestützt auf diese Bestimmung wird bei Erteilung, resp. Verlängerung der Aufenthaltsbewilligungen deshalb den ausländischen Staatsangehörigen neben der Bedingung, dass sie finanziell unabhängig sein müssen, regelmässig auch die Pflicht auferlegt, einen Deutschkurs zu besuchen. Eine Nichterfüllung kann (in Verbindung mit anderen Gründen) zur Nichtverlängerung einer Aufenthaltsbewilligung führen.“ ... Die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung kann mit der Bedingung verbunden werden, einen Sprach- und Integrationskurs zu besuchen, sofern dies im öffentlichen Interesse geboten ist.“

Dieser Regelung liegt ein reziproker Integrationsbegriff zu Grunde: Die Migrantinnen und Migranten verpflichten sich zu einer strukturellen Integration mit ihren Verbindlichkeiten (gesellschaftliche, rechtliche Regeln usw.), die Schweiz bietet im Gegenzug Integrationshilfen an und beseitigt bestehende Diskriminierungen und Integrationshindernisse. Die Expertenkommission "Migration" gab diesem Gebilde den Namen "Migrationsvertrag", heute wird der Begriff "Integrationsvertrag" oder "Integrationsvereinbarung" verwendet.

Mit RRB Nr. 2005/2461 vom 29. November 2005 wurde ein Leitbild zur Integration in Kraft gesetzt:

Leitsätze

- Die in der Schweiz geltenden Grundwerte und die rechtsstaatlich-demokratische Rechtsordnung ist unverhandelbar
- Integration führt zur Beteiligung (Partizipation) an allen gesellschaftlichen und kulturellen Strukturen unserer Gesellschaft und wird hauptsächlich über folgende Bereiche erreicht:
 - .Bildung
 - .Beruf
 - .Beziehungen-Begegnungen
 - .Bürgerrecht

Strategie

- Immigranten und Immigrantinnen werden differenziert als selbstverantwortliche Menschen wahrgenommen.
- Massnahmen fördern hauptsächlich die Ressourcen des Menschen.
- Inländische und ausländische Staatsangehörige begegnen einander respektvoll.

Konzept

Angebote enthalten Massnahmen und Leistungen, welche die Sach-, Selbst- und Sozialkompetenz von Migranten und Migrantinnen fördern und auch von ihnen einfordern über

- interkulturelle Pädagogik
- Sprache
- Arbeit
- interkulturellen und interreligiösen Dialog
- Gesundheitsförderung
- Massnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus
- Beratung und Support
- Öffentlichkeitsarbeit
- Einbürgerung

Partnerschaft

Integration gelingt nur, wenn inländische und ausländische Staatsangehörige und deren getrennte oder gemeinsame Vereine, Verbände, Organisationen sowie Unternehmen, Kirchen, Medien, Bund, Kanton und Gemeinden als gleichwertige Partner und Partnerinnen mitwirken.

Wirkungsorientierung

Der Kanton Solothurn begleitet und fördert die Integrationsprozesse unter Berücksichtigung der aktuellen gesellschaftlichen Entwicklung.

Der Kanton Solothurn wirkt darauf hin, dass die Integration bedarfsorientiert, wirkungsvoll und ökonomisch geschieht. Die Qualität der Leistungen wird systematisch überprüft.

3.2 Bundesgesetzgebung

Seit 1. Februar 2006 ist die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 13. September 2000 (VIntA, SR 142.205) in Kraft. Auf 1. Januar 2008 tritt auch das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (Ausländergesetz) in Kraft. Durch das neue Ausländergesetz wird der Begriff der Integration als Gesetzesbegriff auf eidgenössischer Ebene verankert:

- Ausländerinnen und Ausländer tragen zu ihrer Integration bei, indem sie namentlich:
- die rechtsstaatliche Ordnung und die demokratischen Prinzipien respektieren;
- eine Landessprache erlernen;

- den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung bekunden.
- Ausländerinnen und Ausländer werden auf bestehende integrationsfördernde Angebote einschliesslich der Berufs- und Laufbahnberatung hingewiesen.
- Bei der Ausübung des Ermessens durch die Behörden, insbesondere bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung und bei der Anordnung von Weg- und Ausweisungen sowie Einreiseverboten wird der Integrationsgrad der Ausländerinnen und Ausländer berücksichtigt.
- Die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung kann mit der Bedingung verbunden werden, dass ein Sprach- oder Integrationskurs besucht wird. Dies gilt auch für die Bewilligungserteilung im Rahmen des Familiennachzugs. Die Verpflichtung zum Kursbesuch kann in einer Integrationsvereinbarung festgehalten werden.
- Der Grad der Integration wird bei der Erteilung der und bei der Ausübung des Ermessens durch die Behörden, insbesondere bei Weg- und Ausweisungen sowie Einreiseverboten, berücksichtigt.

3.3 Kantonale Gesetzgebung

Interkulturelle Pädagogik

Soweit die Schulen in die Integrationsbemühungen eingeschlossen sind - und sie leisten dafür einen wesentlichen Beitrag, wird über die Verordnung zur Integration fremdsprachiger Kinder und Jugendlicher vom 7. Mai 1991 (BGS 413.671) den Intentionen zur Integration Rechnung getragen. Die Verordnung geht dabei entgegen dem Titel über den reinen Spracherwerb der deutschen Sprache hinaus und regelt zum Beispiel auch die Möglichkeit von Integrationskursen an Berufsschulen. Das Schulinspektorat - hier auch koordiniert seit Jahren über eine eigene Fachstelle für interkulturelle Pädagogik und in Verbindung mit dem Lehrplan - nimmt die Anliegen zur schulischen und damit auch gesellschaftlichen Integration auf und sorgt im Kanton mit Beratungsleistungen und über die Aufsichtsfunktion für eine einheitliche Anwendung:

- Lehrplan für die Volksschule, Teil Deutschunterricht für Fremdsprachige: das übergeordnete Ziel ist die Handlungsfähigkeit (verstanden als Handlungskompetenz). Sie betrifft vier Bereiche: örtlichen und sprachlichen Orientierung; Orientierung im Leben mit zwei Kulturen; Selbstständigkeit im Lernen; zweitsprachliches Wissen und Können.
- Wahlpflichtfächer an der pädagogischen Hochschule zur kulturellen Vielfalt in der Gesellschaft - kulturellen Vielfalt in der Schule.
- Weiterbildungskurse für Lehrpersonen zur Einführung in das Unterrichtsgebiet Deutsch als Zweitsprache und zu Themen der Integration vor Ort. In der Schulleitungsausbildung werden Praxisbeispiele aus der Integration angeboten (zB Dispensation vom Schwimmunterricht. Am Beispiel des Schwimmunterrichtes sei allerdings darauf hingewiesen, dass sich die Problematik durchaus auch aus bestimmten Ansichten und Auffassungen schweizerischer Staatsangehöriger ergibt, die bestimmten evangelikalischen Freikirchen angehören).
- Lehrmittel für den Unterricht in sprachlich und kulturell gemischten Klassen
- Kontakten zu ausländische Elternvereinigungen.

Sozialgesetz

Mit dem Sozialgesetz vom 31. Januar 2007¹ (Inkrafttreten per 1. Januar 2008) wurde das Leitbild Integration normativ übernommen. Die entsprechenden Bestimmungen wurden zudem mit den

¹ Amtsblatt Nr. 42 vom 19. Oktober 2007.

Bundesbestimmungen zur Integration koordiniert, als wegweisendes Muster dienten auch die damaligen Entwürfe zu einem Integrationsgesetz beider Basel. In der Vorberatung wurden die Normen von der SOGEKO im politischen Prozess modifiziert und in der Folge auch vom Kantonsrat einhellig verabschiedet.

Das Sozialgesetz ist das geforderte Integrationsgesetz! Die modularen Bestimmungen lauten wie folgt:

§ 120. Ziel und Zweck

¹Integration bezweckt, zwischen schweizerischen Staatsangehörigen und ausländischen Staatsangehörigen mit rechtmässig und auf Dauer geregelter Aufenthaltsstatus

a) ein friedliches, von gegenseitigem Respekt geprägtes Verständnis und Zusammenleben zu ermöglichen;
b) gleichberechtigte Teilhabe und Mitverantwortung am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft zu bewirken.

²Integration verlangt von den ausländischen Staatsangehörigen, dass sie

a) die geltenden Grundwerte und die demokratisch-rechtsstaatliche Ordnung der Schweiz anerkennen;
b) bereit und gewillt sind, sich in die Gesellschaft der Schweiz einzugliedern, indem sie insbesondere die deutsche Sprache erlernen, am Bildungsangebot und dem Wirtschafts- und Arbeitsleben teilnehmen und sich mit der geltenden Kultur auseinandersetzen.

³Integration verlangt von den schweizerischen Staatsangehörigen, dass sie sich mit andern Kulturen auseinandersetzen und die Eingliederung von ausländischen Staatsangehörigen unterstützen.

§ 121. Einwohnergemeinden

¹Die Einwohnergemeinden können eine Ansprechstelle für Integrationsfragen bestimmen.

²Sie fördern die Integration, indem sie insbesondere

a) ausländische Staatsangehörige mit der deutschen Sprache und den örtlichen Lebensbedingungen vertraut machen;
b) Projektbeiträge leisten;
c) Raum und Infrastruktur zur Verfügung stellen;
d) die Partizipation der ausländischen Bevölkerung fördern.

§ 122. Kanton

Der Kanton führt eine Anlauf- und Koordinationsstelle für Integration und gegen Rassismus mit dem Ziel

a) die deutsche Sprache und die Mehrsprachigkeit zur Integration an Schulen zu fördern;
b) Sprach- und Integrationskurse für ausländische Staatsangehörige zu unterstützen;
c) den interkulturellen und interreligiösen Dialog zu fördern, um das gegenseitige Verständnis zwischen schweizerischer und ausländischer Bevölkerung zu verbessern;
d) Institutionen und Aktivitäten von und für ausländische Staatsangehörige zu unterstützen;
e) jegliche Formen von Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit zu verhindern und zu bekämpfen;
f) auf die Einbürgerung vorzubereiten.

§ 123. Verpflichtung zu Sprach- und Integrationskursen

¹Die Erteilung einer neuen Aufenthaltsbewilligung kann mit der Bedingung verbunden werden, dass Sprach- oder Integrationskurse besucht werden. Diese Bedingung gilt auch für Bewilligungsverfahren im Rahmen des Familiennachzuges.

²Ausländische Staatsangehörige, die bereits im Kanton wohnen, können zu Sprach- oder Integrationskursen verpflichtet werden, wenn sie Leistungen der interinstitutionellen Zusammenarbeit oder Sozialhilfe beziehen.

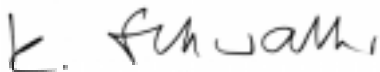
§ 124. Finanzierung

¹Der Kanton und die Einwohnergemeinden gewähren für die Integration finanzielle Beiträge.

²Die Beiträge können einseitig oder vertraglich an Bedingungen geknüpft, mit Auflagen oder mit einer Leistungsvereinbarung verbunden werden.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung und Abschreibung.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission (SOGEKO)

Verteiler

Amt für soziale Sicherheit (4) Ablage, CHA, BRU, WEI
Amt für öffentliche Sicherheit; Abteilung Ausländerfragen
Departement für Bildung und Kultur
Amt für Wirtschaft und Arbeit
Aktuarin SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat