



**Motion von Eusebius Spescha und Markus Jans
betreffend Schaffung eines Integrationsgesetzes
(Vorlage Nr. 1525.1 - 12352)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 4. März 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 10. April 2007 haben die Kantonsräte Eusebius Spescha, Zug und Markus Jans, Cham, eine Motion betreffend die Schaffung eines umfassenden Integrationsgesetzes eingereicht. Darin wird der Regierungsrat beauftragt, eine gesetzliche Grundlage zur Erfüllung des Integrationsauftrages gemäss dem neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dezember 2005 zu schaffen. Zur Begründung machen die Motionäre geltend, dass das AuG, welches am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, in den Art. 53ff. einen klaren Integrationsauftrag an Kantone und Gemeinden enthalte. Angesichts der hohen gesellschaftspolitischen Bedeutung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern sei es notwendig, eine kantonale gesetzliche Grundlage zu etablieren. Diese sollte insbesondere zu den verschiedenen Integrationsbereichen wie Schulbildung, Berufsbildung, Arbeitsmarkt, Soziale Sicherheit, Gesundheit, Sprache, Niederlassungsbewilligung etc. und zur Aufgaben- und Kostenteilung zwischen Kanton, Gemeinden und privaten Organisationen und der Migrationsbevölkerung Aussagen enthalten. Der Staat könne Integration nicht verordnen, aber er könne günstige Rahmenbedingungen schaffen.

Eine gelingende Integration bedeute, dass sich Ausländerinnen und Ausländer aktiv um ihre Integration bemühen und die integrierende Schweizer Bevölkerung gleichzeitig zur Integration bereit sei. Integration sei eine Querschnittsaufgabe, d.h. die Gesellschaft sowie die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden hätten sie gemeinsam mit den Ausländerorganisationen wahrzunehmen. Integration umfasse alle Bestrebungen, die dem gegenseitigen Verständnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung dienen. Integration, verstanden als Chancengleichheit, sei dann geglückt, wenn Ausländerinnen und Ausländer in den verschiedenen Integrationsbereichen vergleichbare Kennzahlen aufweisen wie Schweizerinnen und Schweizer, die sich insbesondere im Hinblick auf das Alter, das Geschlecht, die gesellschaftliche und wirtschaftliche Lage, die Familiensituation sowie die berufliche Ausbildung in ähnlichen Lebenssituationen befänden.

Der Kantonsrat hat die Motion am 3. Mai 2007 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragsstellung überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen dazu den nachfolgenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Begriff und Bedeutung der Integration
3. Entwicklungen beim Bund
4. Übersicht über die Entwicklungen in den Kantonen
5. Situation im Kanton Zug
6. Handlungsbedarf für den Kanton Zug
7. Schlussfolgerungen/Beurteilung der Motion
8. Antrag

1. In Kürze

Integration soll gesetzlich verankert werden

Der Regierungsrat anerkennt die Integration als eine zentrale Aufgabe der Gesellschaft und des Staates. Er beantragt die Ausarbeitung eines Integrationsgesetzes, welches Klarheit insbesondere über die Ziele und die Strategie der kantonalen Integrationspolitik sowie den Inhalt, die Zuständigkeiten, die finanziellen Beiträge und die Umsetzung von Integrationsmassnahmen schafft.

Die Integration der ausländischen Bevölkerung wird heute als eine staatspolitische Aufgabe von Bund und Kantonen wahrgenommen. Integration ist ein fortlaufender, nie abschliessender Prozess. Sie wirkt langfristig konfliktabbauend und soll den sozialen Frieden in der Schweiz fördern. Ziel der kantonalen Integrationspolitik ist es, den Ausländerinnen und Ausländern den chancengleichen Zugang zu den staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen zu gewähren. Integration ist ein Prozess des Austausches, ein Akt der Gegenseitigkeit, ein gesamtgesellschaftlicher Vorgang und zugleich eine Herausforderung, die in grösseren Zusammenhängen und Zeitperspektiven gelöst werden muss. Verschiedene Kantone haben die Integrationsförderung gesetzlich verankert oder sind mit entsprechenden Vorstössen konfrontiert. Ein Integrationsgesetz verleiht dem gesellschaftspolitisch wichtigen und heiklen Thema das notwendige Gewicht. Es erlaubt, einzelne Förderbereiche (z.B. Sprachförderung) klar und verständlich zu regeln.

2. Begriff und Bedeutung der Integration

Mit Blick auf den im europäischen Vergleich verhältnismässig hohen Ausländerbestand (20,6 %; Stand August 2007) in der Schweiz kommt dem Verhältnis und dem Verständnis zwischen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern und hier lebenden Personen aus dem Ausland eine besondere Bedeutung zu. Die Bereitschaft unserer Bevölkerung, die einzelnen Ausländergruppen zu akzeptieren, hängt erfahrungsgemäss stark von deren Integration ab. Integration ist eine Querschnittaufgabe: die Gesellschaft sowie die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden haben sie gemeinsam mit den Ausländerorganisationen wahrzunehmen. Integration wird als gegenseitiger Prozess verstanden. Der Prozess der Integration setzt sowohl die Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer zur Eingliederung (Auseinandersetzung mit den schweizerischen Verhältnissen und Lebensbedingungen, Erlernen einer Landessprache) als auch Offenheit, Respekt und Anerkennung der schweizerischen Bevölkerung gegenüber den Eingewanderten voraus. Mit der Integration wird ein chancengleicher Zugang zu den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ressourcen angestrebt. Die Integration der Ausländerinnen und Ausländer kann dann als gelungen bezeichnet werden, wenn sie in den verschiedenen Integrationsbereichen vergleichbare statistische Werte aufweisen wie Schweizerinnen und Schweizer, die sich insbesondere im Hinblick auf das Alter, das Geschlecht, die gesellschaftliche und wirtschaftliche Lage, die Familiensituation sowie die berufliche Ausbildung in ähnlichen Lebenssituationen befinden. Ziel der Integration ist immer die Autonomie in der neuen Gesellschaft. Wichtig dafür ist der Erwerb der jeweiligen Sprache. Es ist Aufgabe der Behörden, die Rahmenbedingungen dazu zu schaffen.

Aus der Sicht des Bundes können drei "Säulen" der Integration unterschieden werden:

- Die erste und wichtigste Säule ist die *strukturelle* Integration (z.B. im Sinne der Teilhabe von Migrantinnen und Migranten am Wirtschaftsleben und des Zugangs sowie des Erwerbs von Bildung). Sie erfolgt insbesondere über die ordentlichen Strukturen (Erziehungs- und Bil-

dungswesen, Arbeitsmarkt, Arbeitslosenversicherung, Gesundheitswesen usw.). Ein zentrales Anliegen ist es, die staatlichen Dienstleistungen für alle in unserem Land lebenden Menschen ungeachtet ihrer Herkunft zugänglich zu machen und damit die Leistungs- und Integrationsfähigkeit zu fördern. Integration bedeutet auch Nicht-Diskriminierung.

- Die zweite Säule betrifft die *politische* Integration (im Sinne einer Teilhabe an den politischen Entscheidungsprozessen). Sie wird in der Regel durch das Bürgerrecht ermöglicht. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass einzelne Kantone und Einwohnergemeinden politische Rechte ihrer ansässigen ausländischen Bevölkerung zugestehen.
- Die dritte Säule ist die *soziale und kulturelle* Integration (im Sinne der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und der Orientierung an gemeinsamen Grundwerten der Aufnahmegesellschaft). Sie betrifft in erster Linie den Alltag der Wohnbevölkerung in der Schweiz. Sie setzt die Initiative privater und öffentlicher Kreise voraus, die sich aus eigenem Antrieb für die Integration engagieren. Das Gemeinwesen kann in diesem Bereich durch Beratung, Koordination und die Gewährung finanzieller Beiträge Unterstützung leisten.

Ziel jeglicher Integrationsbemühungen, die sowohl von den zugezogenen Personen als auch von der Aufnahmegesellschaft ausgehen müssen, ist ein Zusammenleben, das von Achtung und Toleranz geprägt ist. Von den Ausländerinnen und Ausländern wird dabei nicht verlangt, dass sie ihre persönliche Lebensauffassung oder ihre Herkunft aufgeben. Vielfalt ist ein wesentliches Element jeder freiheitlichen Ordnung, welches zu schützen ist. Indessen bilden demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien die unabdingbare Voraussetzung für ein friedliches Zusammenleben. Von allen Ausländerinnen und Ausländern, welche sich in der Schweiz aufhalten, ist deshalb zu verlangen, dass sie die Rechtsordnung und die für ein friedliches Zusammenleben elementaren Verhaltensregeln und Prinzipien - wie z.B. den Grundsatz der Gleichheit der Geschlechter, die Achtung gegenüber Andersdenkenden und Andersgläubigen, das Gewaltmonopol des Staates oder den Verzicht auf gewaltsame Konfliktlösung - respektieren. Der Staat hat diese Werte auch gegenüber kulturell begründeten abweichenden Ansprüchen zu verteidigen (vgl. Botschaft des Bundesrates zum neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG; SR 142.20] vom 16. Dezember 2005).

Integration kann nur gelingen, wenn Ausländerinnen und Ausländern echte und effektive Möglichkeiten gewährt werden, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben in der Schweiz teilzuhaben.

3. Entwicklungen beim Bund

Das neue Ausländergesetz (AuG) legt erstmals auf Gesetzesebene das Konzept einer Integrationspolitik als staatliche Aufgabe fest. Integrationsförderung wird als staatliche Aufgabe verstanden, welche nach dem Grundsatz des „Forderns und Förderns“ auszugestalten ist. In den Genuss staatlicher Fördermassnahmen sollen Personen kommen, die sich längerfristig und rechtmässig in der Schweiz aufhalten. Die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VintA; SR 142.20) vom 24. Oktober 2007 enthält detaillierte Bestimmungen über die Rechte und Pflichten von Ausländerinnen und Ausländern, namentlich auch über die Integrationsvereinbarung. Mit diesem Instrument können Migrantinnen und Migranten unter Umständen zum Spracherwerb verpflichtet werden. Art. 53 AuG definiert Integration als Querschnittsaufgabe, die in allen Bereichen der Gesellschaft zu berücksichtigen ist und bei welcher die Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden, die Sozialpartnerinnen und -partner sowie die privaten Ausländerorganisationen zusammenarbeiten. Integration soll primär im Rahmen der Regelstrukturen erfolgen, namentlich in der Schule und Vorschule (im Rahmen

von familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten), den Institutionen der sozialen Sicherheit, der Berufsbildung, der Arbeitswelt sowie dem Gesundheitswesen. Sondermassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer sollen möglichst vermieden werden, da sie weniger effektiv sind und eine Ausgrenzung zur Folge haben können, welche dem Integrationsziel zuwiderläuft.

Das Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (BBG; in Kraft seit 1. Januar 2004) befasst sich mit der Integration im Bereich der Berufsbildung. Ziel dieses Gesetzes beinhaltet u.a. die Förderung und Entwicklung eines Berufsbildungssystems, das den Einzelnen die berufliche und persönliche Entfaltung und die Integration in die Gesellschaft, insbesondere in die Arbeitswelt, ermöglicht. Das Gesetz gibt dem Bund die Kompetenz, Beiträge für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse zu gewähren, so u.a. zur Integration Jugendlicher mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten.

Der Integrationsbericht des Bundesamts für Migration (BFM) vom April/Juli 2006 kommt zum Schluss, dass die Integration prioritär im Bereich der Sprache sowie in Bildung und Arbeit weiter zu verstärken sei (Schwerpunktprogramm 2008-2011). Da der Integrationserfolg im Bereich der Sprache sowie in Bildung und Arbeit eng mit Mitwirkungs- und Kontaktmöglichkeiten im lokalen Umfeld (in Vereinen und Sportverbänden, in Betrieben oder im Gemeinschaftsleben des Quartiers und der Gemeinde) sowie mit der Anwendung der Sprache zusammenhänge, seien die bestehenden Förderungen in diesen Bereichen fortzuführen und dabei noch stärker auf Gebiete auszurichten, in welchen Integrationsprobleme kumuliert auftreten würden. Am 22. August 2007 hat der Bundesrat einen integrationspolitischen Aktionsplan in der Form des Berichts "Integrationsmassnahmen 2007" verabschiedet. Der Bericht enthält ein Paket von über 40 konkreten Massnahmen, in erster Linie aus den Bereichen Sprache, Bildung und Arbeit sowie im Bereich der Quartierentwicklung. Der Beitrag des Bundes wird sich künftig in der Regel auf die strategische Steuerung und Koordination, auf die Rahmengesetzgebung sowie auf die Politikentwicklung und auf punktuelle Förderungsmassnahmen beschränken. Das BFM übernimmt Koordinationsaufgaben innerhalb der Bundesverwaltung und im Verhältnis zu den Kantonen. Das AuG und die VIntA sehen vor, dass die Kantone gegenüber dem BFM Ansprechstellen für Integrationsfragen bezeichnen. Kantone und Gemeinden haben bei der Integration der Ausländerinnen und Ausländer (Integrationskredit des Bundes), der Flüchtlingsintegration (Integrationspauschale) und der Integration der vorläufig Aufgenommenen (Integrationspauschale) spezifische Integrationsarbeit zu leisten. Ab 1. Januar 2009 wird der Bund keine Einzelgesuche für Integrationsprojekte mehr bearbeiten. Im Rahmen des Schwerpunktprogramms (SP 1: Sprache und Bildung) finanziert der Bund künftig Massnahmenpakete, die aus einem Bündel von Projekten bestehen (Programm). Den Kantonen sollen finanzielle Beiträge gestützt auf einen Rahmenvertrag mit mehrjähriger Laufzeit ausgerichtet werden (Art. 55 AuG; Art. 13 VIntA). Die kantonalen Ansprechstellen für Integration werden verpflichtet, das BFM über die Verwendung der Beiträge sowie über die ergriffenen Massnahmen und deren Wirksamkeit zu informieren (Art. 9 Abs. 2 VIntA). Die Kantone werden daher gefordert, konzeptuelle Überlegungen zur Sprachförderung zu leisten, um die eigenen und die vom BFM eingesetzten Mittel möglichst wirksam einzusetzen. Im Jahr 2008 sind von Seiten der Kantone erste Grundlagen zu erarbeiten, welche die lokalen Verhältnisse berücksichtigen und die längerfristigen Entwicklungsziele festlegen. Die konkreten Umsetzungsschritte in den Jahren 2009 bis 2011 sind prospektiv aufzuzeigen. Das BFM tritt mit den Kantonen in der ersten Jahreshälfte 2008 auf der Basis eines Grobkonzepts in Verhandlung, sodass diese frühzeitig Klarheit haben über die Erwartungen des Bundes sowie den Bundesbeitrag bekommen. Der definitive Rahmenvertrag wird dann in einer zweiten Phase auf der Grundlage eines Umsetzungskonzepts (Feinkonzept) abgeschlossen (Herbst 2008).

Zusammenfassend lässt sich hier festhalten, dass im Rahmen des per 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Ausländergesetzes bzw. der Integrationsverordnung ein klar definierter Integrationsauftrag mit entsprechenden Aufgaben im Zusammenhang mit der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung an die Kantone und Gemeinden gerichtet wird. Diese kantonalen und kommunalen Aufgaben erfordern innerhalb des Kantons eine verbindliche Zuständigkeitsregelung.

4. Übersicht über die Entwicklung in den Kantonen

Zahlreiche Kantone (z.B. Luzern, Bern, Zürich, Aargau, Solothurn, St. Gallen, Schwyz, Obwalden) und Städte (z.B. Zürich, Winterthur, Bern) haben in den letzten Jahren Integrationsleitbilder - oder konzepte erarbeitet und veröffentlicht. In den Kantonen Freiburg, Genf, Neuenburg, Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt wurde die Integrationsförderung bereits gesetzlich verankert. Dies deutet darauf hin, dass die Kantone heute die Integration der Ausländerinnen und Ausländer auch als eine staatspolitische Aufgabe verstehen und wahrnehmen.

In mehreren Kantonen wird derzeit die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Regelung der Aufgaben und Kompetenzen im Bereich Integration geprüft (Luzern, Zürich, Schaffhausen, St. Gallen, Schwyz etc.). Dabei sind die politischen Entscheidungsbildungsprozesse teilweise sehr unterschiedlich fortgeschritten. Die Frage, ob es zur Regelung der Kompetenzen und Aufgaben bei der Kernaufgabe Integration ein Integrationsgesetz braucht, wird in den Kantonen politisch unterschiedlich diskutiert. Eine Betrachtung der verschiedenen Kantone zeigt weiter, dass grosse föderalistische Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen und Städte bezüglich der Gewichtung, Organisation und Kohärenz der Integrationspolitik bestehen.

Basel

Der Kanton Basel-Stadt hat im April 2007 ein kantonales Integrationsgesetz verabschiedet, welches per 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist. Mit diesem Gesetz hat der Kanton die Integration der zugewanderten Bevölkerung als kantonale Aufgabe verankert. Der Kanton Basel-Land, welcher ursprünglich zusammen mit Basel-Stadt ein Integrationsgesetz schaffen wollte, beschloss nach Annahme des AuG einige Grundsätze in ein Einführungsgesetz zum AuG aufzunehmen. Darin sind die wichtigsten Aspekte wie „Fördern und Fordern“, Chancengleichheit, gesetzliche Einbindung von Kanton und Gemeinden sowie die Forderung, dass sich Ausländerinnen und Ausländer mit den hiesigen gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen - sprich der deutschen Sprache - auseinander zu setzen haben, verankert.

Luzern

Im Kanton Luzern reichte die CVP am 10. September 2007 eine Motion über die Schaffung eines Integrationsgesetzes ein und forderte darin eine zentrale und umfassende Regelung aller Integrationsfragen. Dabei soll der Kanton einen Beitrag an die Kosten leisten und subsidiär Aufgaben übernehmen, welche sinnvollerweise nicht von den Gemeinden getragen werden können. Das Gesetz soll dem Grundsatz des "Förderns und Forderns" verpflichtet sein.

Bern

In der Novembersession 2007 überwies der Grosse Rat eine Motion zur Schaffung von verbindlichen Integrationsrichtlinien nach dem Modell Basel-Stadt. Gestützt darauf werden demnächst die Rechtssetzungsarbeiten beginnen. Geplant ist ein eigentliches Integrationsgesetz.

St. Gallen

Im Kanton St. Gallen ist ein Postulat zur Schaffung eines kantonalen Integrationsgesetzes hängig. Aktuell wird deshalb im Rahmen einer Projektgruppe geklärt, ob es ein Integrationsgesetz braucht bzw. ob eine Regelung im Rahmen eines Einführungsgesetzes zum AuG ausreicht.

Schaffhausen

Die FDP/CVP- Kantonsratsfraktion hat im Juni 2007 eine Motion zur Schaffung eines kantonalen Integrationsgesetzes, basierend auf dem Prinzip des "Fördern und Fordern" eingereicht.

Zürich

Im Kanton Zürich ist ein allgemein formulierter Artikel zum Thema Integration der ausländischen Bevölkerung in die Verfassung aufgenommen worden. Darin werden Kanton und Gemeinden verpflichtet, das Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen sowie deren Beteiligung am öffentlichen Leben zu fördern. Hierzu treffen sie Massnahmen zur Unterstützung der Integration der im Kanton wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer. Am 18. Juni 2007 wurde im Kantonsrat eine parlamentarische Initiative zur Schaffung eines Integrationsgesetzes eingereicht.

Aargau

Im Kanton Aargau wurden im Rahmen der Teilrevision des Einführungsgesetzes zum AuG verschiedene Fragen der Integration gesetzlich geregelt, so z.B. der staatliche Zuständigkeitsbereich in Integrationsfragen, die Voraussetzungen für eine Einsetzung einer kantonalen Migrationskommission sowie die eigenverantwortliche Integrationsverpflichtung seitens der Migrantinnen und Migranten. Zusammen mit den bereits durch das Kantonsparlament verabschiedeten Leitsätzen bildet dieses Gesetz nun die Grundlage für die kantonale Integrationsförderung.

Schwyz

Der Kanton Schwyz hat sich entschieden, im Rahmen eines Ausführungsgesetzes kantonale Regelungen zum AuG des Bundes festzulegen. Der Vernehmlassungsentwurf enthält Bestimmungen über Information, Integrationsangebote und die Berücksichtigung des Integrationsgrades bei Entscheiden. Es wird insbesondere die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden und die Finanzierung von Integrationsprojekten geregelt.

Nid- und Obwalden

Im Kanton Nidwalden wird aktuell ein Einführungsgesetz zum AuG erarbeitet, welches integrations-spezifische Aufgaben regeln soll. Im Kanton Obwalden ist seit März 2007 eine Vollziehungsverordnung zum AuG in der Vernehmlassung, welche u.a. dem Regierungsrat ermöglicht, Ausführungsbestimmungen zum Thema Integration zu erlassen.

Graubünden

Die SP-Fraktion des Grossen Rates hat im Herbst 2007 die Regierung mit der Schaffung eines kantonalen Integrationsgesetzes beauftragt. Die Regierung will aber trotz Handlungsbedarf und Vorgaben des Bundes auf ein Integrationsgesetz verzichten.

5. Situation im Kanton Zug

Der Ausländeranteil im Kanton Zug beträgt 21,5 % (414 Kurzaufenthaltende, 8101 Aufenthaltende, 14'732 Niedergelassene; Stand per 31.08.2007). Mit seiner wirtschaftsfreundlichen Politik und seinem günstigen Umfeld hat sich der Kanton Zug zu einem international bedeutenden Wirtschaftsraum entwickelt. Die wirtschaftliche Bedeutung des Kantons ist auch ein Grund für die Attraktivität des Kantons als Arbeitsplatz für Einheimische und Zugewanderte. Der Arbeits-

markt für ausländische Arbeitskräfte spaltet sich zunehmend auf: Zum einen gut ausgebildete Arbeitskräfte in gesicherter Anstellung, zum andern schlecht qualifizierte in prekären Arbeitsverhältnissen. So sind z.B. in der Schweiz rund 40 % der Arbeitskräfte aus nord- und westeuropäischen EU-Staaten als Führungskräfte oder in akademischen Berufen tätig, aus Nicht-EU-Staaten hingegen lediglich 12%. Haupteinwanderungsgrund schweizweit bildet der Familiennachzug. Ein beachtlicher Anteil der ausländischen Personen kann der Gruppe der Lernenden mit besonderen Bildungsbedürfnissen zugeordnet werden. Personen mit niedrigem Bildungsniveau, die in der Schweiz verbleiben, haben einen anderen Integrationsbedarf als qualifizierte Arbeitskräfte, welche die Schweiz nach einer gewissen Zeit meist wieder verlassen.

Das Thema Integration wird im Kanton Zug im Rahmen der Schwerpunktziele der Regierung für die Jahre 2005 - 2015 aufgegriffen. Der Schwerpunktbereich „Sozialer Zusammenhalt“ macht eine Aussage zum Thema Migration. Darin verpflichtet sich der Kanton, insbesondere das gegenseitige Verständnis und das friedliche Zusammenleben zwischen der ausländischen und der schweizerischen Bevölkerung zu fördern.

Es leisten mehrere Fachstellen, Vereine und Organisationen, welche vom Kanton bzw. den Gemeinden mitfinanziert werden, sowie die einzelnen Gemeinden Integrationsarbeit (Fachstelle für Migration, RAV, Pro Arbeit, Einstieg in die Berufswelt). Die kantonalen Integrationsbemühungen werden operativ durch die Geschäftsstelle für Integrationsfragen und gegen Rassismus der Caritas Schweiz, Zug, ausgeführt; sie übt die Funktion der kantonalen Ansprechstelle für Integrationsfragen im Sinne von Art. 57 Abs. 3 AuG (s.a. Art. 9 VIntA) aus. Dazu besteht ein Leistungsvertrag zwischen der Direktion des Innern und der Caritas Schweiz. Ein wichtiges Gremium der kantonalen Integrationspolitik ist die durch Verordnung über die Kommission für Integrationsfragen und gegen Rassismus vom 8. August 2000 (VO; BGS 122.72) eingesetzte Kantonale Kommission für Integrationsfragen und gegen Rassismus (Integrationskommission). Sie untersteht der Leitung der Direktion des Innern (§ 2 VO) und wird von der Caritas fachlich und administrativ unterstützt. Die Aufgaben der Integrationskommission umfassen ein breites Spektrum, u.a. die Beratung des Regierungsrats in Fragen des Zusammenlebens von Menschen unterschiedlicher Herkunft, Rasse, Ethnie und Religion (§ 3 VO). Die Kommission beantragt zudem Massnahmen zur Verbesserung der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung und koordiniert die Integrationsbemühungen im Kanton. Der Kanton arbeitet mit allen Vereinen zusammen, die unter dem Stichwort Integration ein Projekt zur finanziellen Unterstützung einreichen und von der kantonalen Integrationskommission als unterstützungswürdig beurteilt werden. Im Jahr 2007 prüfte die Integrationskommission 32 Projekte und bewilligte davon 26. Für Integrationsprojekte stand in den letzten Jahren ein Kredit von Fr. 50'000.- jährlich zur Verfügung. Dieser wurde voll ausgeschöpft.

Die Verordnung über die Kommission für Integrationsfragen und gegen Rassismus regelt die Organisation, Aufgaben und Kompetenzen der Integrationskommission. Sie enthält jedoch keine Aussagen zu den innerkantonalen Zuständigkeiten, Zielen und Massnahmen im Hinblick auf eine nachhaltige Integration der ausländischen Wohnbevölkerung. Die Vernetzung und die Koordination der von den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren erbrachten Dienstleistungen gestaltete sich bisher als sehr aufwändig. Auf der strategischen Ebene fehlt es im Kanton an klaren Zielvorgaben. Die Kommission hat zu Beginn ihrer Tätigkeit im Jahr 2001 beschlossen, Leitgedanken zur Integration der Ausländerinnen und Ausländer im Kanton Zug zu erarbeiten und dem Regierungsrat vorzulegen. Die Leitgedanken sollten für das Integrationsverständnis im Kanton Zug richtungweisend sein und als Grundlage für die künftige politische Umsetzung der Integrationspolitik dienen. In einer Interpellationsantwort vom 16. März 2004 stellte der Regierungsrat fest, dass es einen Handlungsbedarf gibt in der Koordination und Vernetzung von professionellen und nicht-professionellen Organisationen und Institutionen, welche im Integrationsbereich tätig sind. Im Januar 2004 legte die Kantonale Integrationskommission den Ent-

wurf eines Leitbildes zur Integration der ausländischen Wohnbevölkerung im Kanton Zug vor. Die Struktur des Leitbildes orientierte sich an zentralen Lebensbereichen wie Schule, Berufsausbildung, Erwerbstätigkeit und Gesundheit und zeigte entsprechende Zielsetzungen, Massnahmen und Empfehlungen auf. Das interne Meinungsbildungsverfahren ergab, dass ein kantonales Leitbild zur Integration der ausländischen Wohnbevölkerung mehrheitlich begrüsst wurde, aber in der vorgelegten Fassung nicht vernehmlassungsreif war. Gestützt auf die Anregungen und Anstösse der Vernehmlassungsteilnehmenden entschied die Direktion des Innern, den Entwurf des Integrationsleitbildes nochmals überarbeiten zu lassen.

6. Handlungsbedarf für den Kanton Zug

Regelungsbedarf

Das revidierte AuG enthält in den Artikeln 53ff. einen klaren Integrationsauftrag an die Kantone und Gemeinden. Damit dieser Integrationsauftrag effizient und nachhaltig umgesetzt werden kann, braucht es eine Klärung der Zuständigkeiten und Kompetenzen des Kantons und der Gemeinden sowie der nicht-staatlichen Akteurinnen und Akteuren. Nach wie vor fehlt es im Kanton Zug an einer differenzierten Strategie im Hinblick auf die Integrationsförderung. Die Umsetzung von AuG und VIntA auf kantonaler Ebene erfordert eine inhaltliche Klärung der vorgesehenen Integrationsaufgaben und eine Abstimmung auf die lokalen Begebenheiten. Dies vor allem deswegen, da die Bundesgesetzgebung zwar verschiedene Aufgaben an die Kantone und Gemeinden überträgt, in deren Ausgestaltung aber mehrheitlich keine inhaltlich vollständigen Vorgaben macht und den Kantonen einen grösseren Spielraum überlässt. Ein Hinweis für die Bedeutung dieses Prozesses ist der integrationspolitische Aktionsplan des Bundes vom 22. August 2007. Der Bericht enthält in den Bereichen Sprache, Bildung und Arbeit konkrete Massnahmen, welche auf eine nachhaltige Integrationsförderung abzielen. Damit in der Umsetzung dieser Massnahmen die angestrebte Wirkung erzielt werden kann, sind in den Kantonen entsprechende Koordinationsleistungen notwendig. Die mangelnde Koordination und Abstimmung von Massnahmen der verschiedenen Stellen (Berufsbildung, Arbeit, Soziale Sicherung, Migration, etc.) kann sonst zu strukturellen Integrationshemmnissen führen. Der Bereich Schule und Vorschule ist von grosser Bedeutung für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer. Da hier aber keine direkte Zuständigkeit des Bundes besteht, sind im Rahmen des Bundesauftrags keine Massnahmevorschläge entwickelt worden. Auch im Bereich der Sozialhilfe liegt die Regelungskompetenz bei den Kantonen. Damit die Integrationsförderung durch alle beteiligten staatlichen und nicht-staatlichen Stellen funktioniert, bedarf es eines übergeordneten Konsenses im Kanton, welcher daher auch gesetzlich verankert sein sollte. Auch seitens der kantonalen Integrationsdelegierten, die in der Konferenz der Schweizerischen Integrationsdelegierten (KID) organisiert sind und einen regelmässigen fachlichen Austausch zum Thema Integration führen, wird die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen in den Kantonen auf breiter Basis befürwortet.

Wichtige Inhalte einer gesetzlichen Regelung wären die Kostenteilung zwischen Kanton, Gemeinden, privaten Organisationen und der Migrationsbevölkerung, die Festschreibung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern als staatliche Aufgabe, die Organisation der kantonalen Integrationspolitik in ihren Grundzügen, sowie die Leitideen und wichtigsten Umsetzungsbereiche der kantonalen Integrationspolitik.

Folgende Bereiche gilt es im Einzelnen zu regeln:

- Integrationsförderung (Art. 53 AuG): Die Kantone und Gemeinden fördern insbesondere den Spracherwerb, die Bildung und das berufliche Fortkommen, die Gesundheitsvorsorge sowie Bestrebungen, welche das Zusammenleben erleichtern. Der Kanton ist aufgefordert, eine Strategie für die Integrationsarbeit und konkrete Ziele für die Bereiche Schulbildung, Berufs-

bildung, Arbeitsmarkt, Soziale Sicherheit, Gesundheit, Sprache, Bewilligungserteilung etc. zu definieren. Dem Anliegen der Integration von Frauen, Kindern und Jugendlichen soll besonders Rechnung getragen werden. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nehmen eine wichtige Rolle für die Integration ein. Jeder vierte Arbeitsplatz in der Schweiz wird heute von einer Ausländerin oder einem Ausländer eingenommen. Der Kanton soll Arbeitgebende, Vereine und andere private Einrichtungen bezüglich der Wichtigkeit der Sprachkompetenz sensibilisieren. Arbeitgebende werden dazu angehalten, integrationsfördernde Rahmenbedingungen wie z.B. Freiraum für den Spracherwerb und finanzielle Unterstützung zu schaffen.

- **Zuständigkeit/Koordination/Kostenteilung:** Bei der Integration arbeiten die Kantone, die Gemeinden, die Sozialpartnerinnen und -partner sowie die privaten Ausländerorganisationen zusammen. Hier stellt sich die Frage nach der Klärung der jeweiligen Verantwortlichkeiten und Kompetenzen. Integrationsfördernde Massnahmen sind zu koordinieren, die Kostenteilung ist zu regeln.
- **Integrationsvereinbarungen:** Die Erteilung von Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligungen sowie Bewilligungserteilung im Rahmen des Familiennachzuges (Art. 54 Abs. 1 AuG; Art. 3c Abs. 1 VIntA) kann vom Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses abhängig gemacht werden. Das Bundesgesetz sieht vor, dass die Verpflichtung zum Kursbesuch in einer Integrationsvereinbarung festgehalten werden kann. In den Kantonen muss somit geregelt werden, ob und wie das Instrument der Integrationsvereinbarung genutzt werden soll. Entscheidet sich der Kanton für die Nutzung dieses Instruments, so muss geklärt werden, wer für die Erarbeitung, insbesondere die inhaltliche Ausgestaltung und die Kontrolle der Integrationsvereinbarung zuständig ist, welche Ressourcen dafür bereit gestellt werden müssen und wer für ein differenziertes Angebot an Deutsch- bzw. Integrationskursen besorgt ist und dieses koordiniert.
- **Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 54 Abs. 2 AuG):** Die Kantone können einer Ausländerin oder einem Ausländer die Niederlassungsbewilligung bereits nach fünf Jahren erteilen, wenn eine erfolgreiche Integration vorliegt. Daraus leitet sich mit Blick auf die Gleichbehandlung von Ausländerinnen und Ausländer die Notwendigkeit ab, im Kanton verbindlich zu regeln, nach welchen Kriterien der Grad der erfolgreichen Integration gemessen wird.
- **Informationspflicht (Art. 56 AuG; Art. 3a Abs. 2 VIntA):** Kantone und Gemeinden sind dafür verantwortlich, (neu zuziehende) Ausländerinnen und Ausländer mit angemessenen Informationen über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, insbesondere ihre Rechte und Pflichten, zu versorgen. In diesem Sinne stellt sich die Frage nach der Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden bzw. der Finanzierung solcher Angebote.
- **Ermessensausübung (Art. 96 Abs. 1 AuG; Art. 3b Abs. 1 VIntA):** Bei der Ausübung des Ermessens, insbesondere im Falle von Wegweisungen oder der Verhängung von Einreiseverboten, müssen neu Aspekte des so genannten Integrationsgrades berücksichtigt werden. Dies betrifft nicht nur Personen, die in der Schweiz gegen das Gesetz verstossen haben, sondern etwa auch Personen aus binationalen Ehen, welche bei einer Scheidung ihren "Aufenthaltszweck" verloren haben. Hier sollte nach Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen (EKA) eine Fachperson aus dem Bereich Integration (Integrationsdelegierte/r) zur Entscheidungsfindung herbeigezogen werden. Dabei soll berücksichtigt werden, welche Beziehung die betroffene Person zur Schweiz hat. Es ist zu überlegen, ob im Hinblick auf die Gleichbehandlung derartige gesetzliche Vorgaben zur Ermessensausübung vorgesehen werden sollen.

- Kantonale Ansprechstelle für Integrationsfragen (Art. 57 Abs. 3 AuG): Um die Zusammenarbeit mit dem BFM möglichst effizient zu gestalten, ist eine genaue Klärung und formell-gesetzliche Verankerung der Aufgaben und Kompetenzen der Ansprechstelle für Integrationsfragen erforderlich. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die Zentralschweizer Fachgruppe Integration (ZFI), in welcher auch der Kanton Zug vertreten ist, dem Ausschuss der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) im Jahre 2006 einen Bericht und Antrag über die Aufgaben und Kompetenzen einer Ansprechstelle für Integrationsfragen vorgelegt hat. Der Ausschuss der ZRK beurteilte die Grundlage als gut und wertvoll und leitete sie am 3. Oktober 2006 an die Staatskanzleien der Zentralschweiz weiter. Unter anderem beantragte die ZFI, dass die Kantone im Rahmen der Anpassung ihrer eigenen gesetzlichen Grundlagen an die neue Bundesgesetzgebung im Ausländerbereich, die gesetzliche Verankerung der kantonalen Integrationsförderung und der Ansprechstellen für Integrationsfragen prüfen.

Form des Gesetzes

Erfahrungen in verschiedenen Kantonen mit eigenen gesetzlichen Grundlagen zeigen, dass erst eine gesetzliche Regelung die Klärung der entsprechenden Verantwortlichkeiten und Kompetenzen möglich macht. Der Vergleich der erwähnten Kantone (s.o. unter 4.) zeigt zwei Modelle von gesetzlichen Grundlagen für die Integrationsbelange auf. Zum einen die gesetzliche Regelung im Rahmen eines eigentlichen Integrationsgesetzes, zum anderen die Regelung im Rahmen eines Einführungs- oder Ausführungsgesetzes zum AuG. Im Vergleich zur Variante Integrationsgesetz stellt die Regelung im Rahmen eines Einführungs- oder Ausführungsgesetzes eine Möglichkeit dar, um wenigstens einige Grundsätze zu regeln. Solche Regelungen sind tendenziell eher allgemein gehalten und werden vielfach durch kantonale Integrationsleitbilder bzw. Leitsätze ergänzt. Zu den verschiedenen Integrationshandlungsfeldern werden in der Regel kaum politische Aussagen gemacht. Der aufgezeigte Regelungsbedarf sprengt aber den Rahmen eines Einführungs- oder Ausführungsgesetzes.

Eigentliche Integrationsgesetze kennen die Kantone Neuenburg, Genf und Basel-Stadt. In diesen Kantonen sind entsprechende Vorstösse hängig. Die beiden ersteren enthalten eine Auflistung von Grundsätzen, Förderbereichen und insbesondere die Regelung von Gremien. Das Basler Integrationsgesetz umfasst 12 Paragraphen und enthält unter anderem Bestimmungen über die Fördermassnahmen, Sprach- und Integrationskurse, finanzielle Beiträge und die Koordination. Die Organisationsstruktur ist im Interesse der Flexibilität nur rudimentär geregelt.

Mit einem Gesetz wird den bereits laufenden und geplanten Integrationsprojekten ein gesetzlicher Auftrag gegeben und die Grundlage für weitere, innovative Projekte geschaffen. Auch sprechen die oben beschriebenen Regelungsbereiche bereits vom Umfang her für die Schaffung eines eigentlichen Integrationsgesetzes. Damit soll auch die Sprachförderung gesetzlich verankert werden. Eine entsprechende Motion vom 3. Mai 2007 wird vom Regierungsrat gleichzeitig mit dieser Vorlage behandelt. Ein ausführlicheres, aber dennoch schlankes Gesetz würde mehr Klarheit für die Umsetzung in der Praxis schaffen und somit wäre auch für den Laien besser nachvollziehbar, was im Kanton Zug unter "Integration" verstanden wird. Integration ist nicht nur ein Teil der Ausländergesetzgebung, sondern ein gesellschaftlicher Prozess. Durch ein Integrationsgesetz wird dem gesellschaftspolitisch wichtigen und heiklen Thema das notwendige Gewicht verliehen.

7. Schlussfolgerungen/Beurteilung der Motion

Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen der Motionäre, welche im Rahmen eines Integrationsgesetzes in verschiedenen Integrationsbereichen verbindliche Aussagen wünschen. Eine nachhaltige Integrationspolitik im Kanton Zug sollte politisch auf einer kantonalen gesetzlichen Grundlage abgestützt sein. Die Direktion des Innern plante Ende 2005 ein Projekt für eine gezielte Erweiterung der niederschweligen Deutschkursangebote (d.h. Deutschkurse mit einer klaren Alltagsorientierung auf den untersten Niveaustufen A1 und A2 des Europäischen Sprachenportfolios ESP, die sich an erwachsene, lernungewohnte Personen richten). Der Regierungsrat konnte jedoch aufgrund fehlender Rechtsgrundlagen für die Koordination und Erweiterung des Deutschkursangebotes keine finanzielle Unterstützung sprechen. Daraufhin beauftragte der Regierungsrat die Direktion des Innern zu Handen des Kantonsrats eine Rechtsgrundlage für vorhandene und künftige Integrationsmassnahmen, insbesondere im Bereich der Sprachförderung zu erarbeiten. Er stellte fest, dass nur durch eine einwandfreie Rechtsgrundlage langfristig eine wirkungsvolle Integrationspolitik betrieben werden kann, die nicht bei jeder vorgesehenen neuen Massnahme an den fehlenden Rechtsgrundlagen scheitert.

In einem Gesetz kann der hohe gesellschaftliche Stellenwert der Integration in der kantonalen Politik verbindlich festgelegt werden. Ziel der kantonalen Integrationspolitik ist es, den Ausländerinnen und Ausländern den chancengleichen Zugang zu den staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen zu gewähren. Dabei orientiert sich der Kanton an den Vorstellungen des Bundes, vor allem den längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern die Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft zu ermöglichen. Das Integrationsgesetz soll ein schlankes Gesetz sein mit klarer Zielsetzung und möglichst konkret-verbindlich formulierten Förder- und allenfalls auch Forderbereichen. Die Zuständigkeiten sollen darin zweckmässig und eindeutig geregelt werden. Das Gesetz soll die Integrationsförderung durch die verschiedenen Akteurinnen und Akteure Kanton, Gemeinden, Sozialpartnerinnen und -partner, Vereine, Arbeitgebende, Bund und den Migrantinnen und Migranten optimal koordinieren, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und Effektivität/Effizienz der Integrationsförderungsmassnahmen zu steigern.

Die finanziellen Auswirkungen der Schaffung eines Integrationsgesetzes werden im Rahmen der Ausarbeitung der entsprechenden Vorlage berechnet.

8. Antrag

Angesichts der vorstehenden Ausführungen erachtet der Regierungsrat das Anliegen der Motion als begründet und beantragt Ihnen deshalb, die Motion von Eusebius Spescha und Markus Jans betreffend Schaffung eines Integrationsgesetzes (Vorlage Nr. 1525.1 - 12352) im Sinne dieser Ausführungen erheblich zu erklären.

Zug, 4. März 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio

300/sk