

Regierungsratsbeschluss

vom 20. November 2007

Nr. 2007/1947

KR.Nr. A 177/2006 (DDI)

Auftrag Fraktion SP/Grüne: Integrationsstrategie (13.12.2006)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftrag

Der Regierungsrat wird beauftragt, Integration als Querschnittsaufgabe für alle kantonalen und kommunalen Tätigkeitsfelder zu verankern. Im Weiteren überprüft der Regierungsrat künftig alle Gesetzesvorlagen auf ihre Integrationstauglichkeit und macht die entsprechenden Ausführungen in der Botschaft zu den Erlassen.

2. Begründung

Beteiligung und Teilhabe an der Gesellschaft und damit auch verbunden das Wissen um kulturelle Werte und die rechtsstaatliche Ordnung, setzen beim Individuum Mensch ein Minimum an Integration in die Gesellschaft voraus.

Die Realität für eine grosse Zahl von Migranten und Migrantinnen in der Schule, auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft sieht anders aus. Sozial benachteiligte Menschen aller Nationalitäten, auch Schweizer und Schweizerinnen, sind in der Regel schlecht integriert. Die Auswirkungen führen zu hohen Folgekosten für Staat und Gesellschaft.

Das Leitbild und die Projekte der Integrationsstelle genügen nicht. Integration muss überall stattfinden, Integration muss zur Selbstverständlichkeit werden. Integrationsbemühungen müssen darum vernetzt sein und eine gemeinsame Stossrichtung haben. Es muss eine für den Kanton verbindliche Strategie dazu geben.

Mit einem Integrationsauftrag in allen Politikgebieten können Rahmenbedingungen angestrebt werden, welche die Beteiligung und Teilhabe der ausländischen und sozial benachteiligten Bevölkerung fördern und letztlich deren Integration positiv beeinflussen. Staatliches Handeln ist künftig auf die Integrationsstauglichkeit zu prüfen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir teilen – mit Ausnahme der Forderung nach einer "Integrationsverträglichkeitsprüfung" – 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. Das **Leitbild** sei in der Stellungnahme zu diesem Auftrag etwas ausführlicher dargestellt:

Auftrag

Kantone und Gemeinden haben den bundesgesetzlichen Auftrag, die Integration von Migranten und Migrantinnen zu fördern. Dies ist eine zwingend notwendige staatspolitische sowie gesellschaftspolitische Aufgabe. Für die Integration der ausländischen Mitbürger und -bürgerinnen gelten dabei die gleichen Grundsätze der neueren individualisierenden und systemischen Sozialarbeit zur Integration von Menschen in die Gesellschaft und deren Beziehungen untereinander.

Leitsätze - Strategie

Im Wissen darum, dass sich auch die Schweiz zunehmend zu einer Gesellschaft mit Menschen aus vielen Nationen entwickelt, ist nicht das isolierende Leben der verschiedenen Ethnien und Kulturen (multikultureller Ansatz) sondern das gemeinsame Zusammenleben (interkultureller Ansatz) zu fördern.

Die in der Schweiz geltenden Grundwerte (nicht nur die Grundrechte) und die rechtsstaatlich-demokratische Rechtsordnung sind jedoch unverhandelbar.

Leitsatz 1: Immigranten sind differenziert als selbstverantwortliche Menschen wahrnehmen. *"Wir haben Arbeitskräfte gerufen und es kamen Menschen"* (sinngemäss nach Max Frisch). Diese Erkenntnis zeigt plakativ, dass auch zureisende ausländische Staatsangehörige als eigenständige Menschen wahrgenommen werden wollen. Jede Pauschalierung ist abzulehnen. Den Ausländer oder den Schweizer gibt es nicht. Sie alle unterscheiden sich als Individuum gleichermassen voneinander und untereinander.

Leitsatz 2: Die Ressourcen des Menschen sind schwergewichtig zu nutzen und zu fördern statt ihre Defizite auszugleichen. *"Vorbeugen ist besser als heilen"*. Es geht nicht darum, nachträglich Defizite als Folgen der Nichtintegration teuer auszugleichen oder Fehlleistungen zu reparieren, sondern von Anfang an auf die Ressourcen zu setzen, die in jedem Menschen stecken. Also statt nachträglich Mittel in die Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe, Polizei, Justiz, Krankheitsfolgen etc. zu stecken, gilt es von Anfang an, den Menschen in seinem (neuen) Umfeld zu

qualifizieren und zu fördern. Für die Integration von Immigranten heisst dies vor allem Qualifizierung und Förderung in Bildung, Arbeit, Beziehungen und Sprache (BABS).

Leitsatz 3: In- und Ausländer begegnen einander respektvoll. *"Integration meint das Miteinander des Verschiedenen"* (Adorno). Integration ist nicht nur Sache der Immigranten. Integration ist ein wechselseitiger Prozess zwischen In- und Ausländern. Während ausländische Zuzüger den Willen zur Annäherung bekunden und sich den bestehenden gesellschaftlichen und kulturellen Eigenheiten angleichen müssen, sollten die einheimischen Bewohner mit Offenheit und Toleranz gegenüber den gesellschaftlichen und kulturellen Eigenheiten anderer Menschen deren Integration erleichtern. Diese Grundsätze verunmöglichen es nicht, Grenzen zu setzen und zivilisatorische Errungenschaften (Menschenrechte und Grundrechte, Rechtsgleichheit, Gleichberechtigung, Gewaltmonopol des Staates, aber auch friedliche Streitschlichtung etc.,) durchzusetzen. Integration ist auch kein unreflektiertes Hohelied auf eine multikulturelle Gesellschaft, in der sich alle äusseren Einflüsse als Bereicherung des eigenen Lebensbereiches entpuppen; Integration enthält viel Konfliktpotential, dem sich alle Seiten zu stellen haben.

Handlungsfelder

Integration wird hauptsächlich erreicht mit der **Beteiligung** an den Prozessen und Strukturen unserer Gesellschaft in folgenden fünf Handlungsfeldern

- **Bildung**
- **Beruf**
- **Beziehungen- Begegnungen**
- **Bürgerrecht**

Konzept - Massnahmen

Die Massnahmen enthalten Leistungen, welche die Sach-, Selbst- und Sozialkompetenz von Migrantinnen und Migranten in den definierten Handlungsfeldern fördern und den gegenseitigen Respekt erhöhen. Dazu gehören insbesondere

- deutsche Sprache, Dolmetscherdienst, Uebersetzungen
- interkulturelle Pädagogik
- interkulturelle Kommunikation (kulturelle Vermittlung, Mediation, Begleitung im Gesundheitsbereich, interreligiöser Dialog)
- Zusammenarbeit am Arbeitsplatz und in der Freizeit
- Quartierentwicklung in den Einwohnergemeinden
- Selbstorganisation ausländischer Organisationen zu einem Dachverband
- Massnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus

Zu diesem Zweck ist die Öffentlichkeitsarbeit und die Gemeinwesenarbeit zu verstärken.

Ausdrücklich gehört die Individualberatung von Migranten und Migrantinnen nicht zum Kernbereich der Massnahmenpalette. Vielmehr sind bestehende Institutionen über Supportleistungen zu befähigen und zu ermächtigen, auch Migranten und Migrantinnen adäquat zu beraten.

3.2 Bundesgesetzgebung

Seit 1. Februar 2006 ist die revidierte Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 13. Dezember 2000 (VintA, SR 142.205) in Kraft. Auf 1. Januar 2008 tritt auch das 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) schon seit dem 7. Mai 1991 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 evangelikalen 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 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 Integrationsgesetz und normatives Leitbild gleichermassen! Die modularen Bestimmungen lauten wie folgt:

§ 120. Ziel und Zweck

¹Integration bezweckt, zwischen schweizerischen Staatsangehörigen und ausländischen Staatsangehörigen mit rechtmässig und auf Dauer regeltem 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.

3.4 Eingeleitete Massnahmen

Fachkommission Integration

Um die Bedeutung der Integration als Querschnittsaufgabe zu verstärken, haben wir schon mit RRB Nr. 2005/2461 vom 29. November 2005 (Soziale Dienste: Integration ausländische Wohnbevölkerung; – Leitbild – Wahl der Mitglieder der Fachkommission für die Amtsperiode 2005 – 2009) die Leitgedanken zur Integration erneut bestätigt (vgl. dazu auch RRB Nr. 2474 vom 11. Dezember 2000; Legislaturplanung (RRB Nr. 2005/2219 vom 31. Oktober 2005/KR.Nr. SGB 118/2005 PB 50) und gleichzeitig eine Fachkommission eingesetzt

¹ Amtsblatt Nr. 42 vom 19. Oktober 2007.

Die Fachkommission Integration ist beratendes Organ des Departementes des Innern:

- Sie prüft die von der Verwaltung, der Fachstelle Integration oder von Fachgruppen unterbreiteten Geschäfte im Integrationsbereich;
- Sie setzt sich für die Interessen einer erfolgreichen Integration in der Öffentlichkeit und Politik ein;
- Sie erkennt integrationsspezifische Trends und Problemstellungen, erarbeitet zielgerichtet Lösungsvorschläge und unterbreitet diese in geeigneter Form den entsprechenden Entscheidungsträgern;
- Auftrag und Wirkung werden periodisch evaluiert;
- Sie kann Fachgruppen bilden.

Die Fachkommission setzt sich zusammen aus: Präsidium (1), Vertretung der politischen Parteien über die kantonsrätlichen Fraktionen (4); Vertretung VSEG (1); Vertretung Bürgergemeinden (1); Vertretung Arbeitgeber (1); Vertretung SIKO (1); Vertretung Migranten / Migrantinnen (1); Vertretung Fachpersonen (2). Für spezifische Fragen wird eine interdepartementale Kontaktgruppe der Verwaltung beigezogen, insbesondere: AföS Ausländerfragen; AVK Interkulturelle Pädagogik; AWA; Polizei; Gesundheitsamt; AGEM Bürgerrecht.

Projekte

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass letztlich ein Mix verschiedener Ansätze nötig ist, um eine optimale Integrationswirkung zu erzielen. Integration ist als mehrseitiger Prozess zu verstehen, der sich an verschiedene Zielgruppen richtet. Dieser mehrseitige Prozess wird entsprechend unterstützt mit

- Projekten, welche die Früherfassung, die Prävention, und die Erstberatung im Auge haben (vor-schulische Sprach- und Integrationsförderung, Quartierentwicklung);
- kommunal ausgerichteter Integrationsarbeit (mehr Deutsch-Integrationskurse, Vermittlung klarer Regeln, Rechten und Pflichten) sowie der Öffnung schweizerischer und ausländischer Institutionen;
- netzwerkbezogener Arbeit (Organisationen, Persönlichkeiten als Multiplikatoren);
- öffentlichkeitswirksamen Projekten und Aktionen wie z.B. „Chor der Nationen“; Grossveranstaltungen zu aktuellen Themen
- interkultureller und interreligiöser Beziehungsarbeit. Beispiel dafür ist das Projekt „Tag der offenen Moscheen.“

Über die bisher aktuell durchgeführten Massnahmen gibt die entsprechenden RRB Nr. 2007/10 vom 9. Januar 2007 (Soziale Dienste: Integration ausländische Wohnbevölkerung; A) Tätigkeitsbericht 2006 und Ausblick auf das Projektjahr 2007 – 2008; B) Integrationsprojekte 2007: zusätzliche Deutsch-Integrationskurse) Auskunft.

Über die Massnahmen 2007 wird im 1. Quartal 2008 rapportiert.

Wie mit RRB 2006/1075 vom 6. Juni 2006 beschlossen, hat das Amt für soziale Sicherheit die Fachhochschule Nordwestschweiz zudem beauftragt, zur Integration im Kanton Solothurn eine Situations- und Bedarfsanalyse durchzuführen.

Der Grundlagenbericht liegt vor und dient nun zur weiteren Konkretisierung von Massnahmen und Projekten – wiederum in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule NWS. Sollten sich daraus auch Modifikationen des Leitbildes ergeben, werden sie zu gegebener Zeit dem Regierungsrat unterbreitet.

3.5 Integrationsverträglichkeitsprüfung

Die Forderung, künftig alle Gesetzesvorlagen auf ihre Integrationstauglichkeit zu prüfen und dabei entsprechenden Ausführungen in der Botschaft zu Erlassen zu machen, wird abgelehnt. Ähnlich wie in RRB Nr. 2007/1658 vom 25. September 2007 (KR.Nr. A 091/2007 (DDI) zum Auftrag René Steiner (EVP, Olten): Familienverträglichkeitsprüfung ausgeführt, kann zwar eine Prüfung der "Integrationstauglichkeit" ein mögliches Bewertungskriterium politischer Entscheidungen sein. Sie erscheint aber als zu speziell und zu differenziert. So stehen denn auch immer wieder Forderungen im Raum Vorlagen nicht nur auf Familienverträglichkeit, sondern auch auf ihre Verträglichkeit für Menschen mit Behinderungen, für ältere Menschen, für die Jugend, im Hinblick auf Arbeitnehmende usw. zu prüfen. Bereits heute wird in Kantonsratsvorlagen, welche die soziale Sicherheit betreffen, die **Sozialverträglichkeit** ausgewiesen. Damit kann situativ auf die jeweilige Vorlage eingegangen werden, ohne dass ein eigenständiges Verfahren geschaffen werden muss, das letztlich die Bearbeitung und Verabschiedung von Vorlagen verlangsamt oder aufwendiger gestaltet.

Die ständige Sozial- und Gesundheitskommission des Kantonsrates (SOGEKO) prüft zudem Vorlagen auf ihre Sozialverträglichkeit hin. Die Integrationsverträglichkeit ist dabei grundsätzlich unter der Sozialverträglichkeit subsumiert. Auftrag und Zuständigkeit der SOGEKO richten sich nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates oder allenfalls nach einem spezifischen Pflichtenheft der Ratsleitung für die SOGEKO. Auch wenn sich aus unserer Sicht keine Änderung aufdrängt, steht es dem Kantonsrat beziehungsweise der Ratsleitung selbstredend frei, entsprechende Änderungen vorzusehen.

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