

Regierungsratsbeschluss

vom 6. Mai 2008

Nr. 2008/819

KR A 032/2008 (DDI)

Auftrag Heinz Müller (SVP, Grenchen): Verteilung der Integrationskosten (12.03.2008); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat einen Vorschlag über einen Verteilschlüssel für die Integrationskosten der Migrierenden zu unterbreiten. Im Verteilschlüssel sollen der Staat, die Gemeinden und die Migrantinnen und Migranten sämtlicher Aufenthaltsregelungen berücksichtigt werden.

2. Begründung

Heute gehören über 500'000 in der Schweiz wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer einem nicht europäischen Kulturkreis an. Dies erschwert die Eingliederung der ausländischen Bevölkerung über den Arbeitsmarkt und das Leben in den Gemeinden. Die Integration ist zu einer wichtigen Aufgabe des Staates geworden. Um diese Aufgabe lösen zu können werden immer mehr finanzielle Mittel benötigt, um mit verschiedenen Massnahmen die Integration dieser kulturfremden Migrantinnen und Migranten zu ermöglichen. Die Kosten werden grösstenteils von der öffentlichen Hand getragen. Die Verursacher dieser Kosten, die Migrierenden, partizipieren sich nicht oder nur selten an den daraus entstehenden Kosten. In vielen Ländern müssen die Migrierenden, z.B. die Kosten für das Erlernen der Landessprache, selber bezahlen. Eltern müssen ihre Kinder in Sprachkurse schicken bevor sie die öffentlichen Schulen besuchen dürfen. Die Kosten dafür müssen ebenfalls von den Eltern bezahlt werden.

Während der Debatte zum Auftrag Fraktion SP/Grüne: Massnahmen im Bereich des Spracherwerbs erwachsener Migranten und Migrantinnen vom 13.12.2006, zeigten alle Fraktionen Bereitschaft die Kosten z.B. für den Spracherwerb zu einem Teil den Migrierenden aufzuerlegen. Mit dem im Auftrag verlangten Verteilschlüssel, sollen sich die Migranten an allen Integrationskosten beteiligen. Es ist dem Regierungsrat überlassen, einen sozialverträglichen oder einen anderen Verteilschlüssel dem Kantonsrat zu unterbreiten. Die geforderte Massnahme trägt dazu bei, die Integration der Migrierenden zu beschleunigen und würde dadurch in vielen Bereichen eine gesellschaftspolitische Entspannung hervorrufen. Denn wer sich z.B. an einem Integrationskurs an den Kosten beteiligen muss, der wird versuchen möglichst schnell die geforderten Ziele zu erreichen. Bei Härtefällen, sollen Ausnahmen bei der Finanzierung möglich sein.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Ausgangslage

Der Auftrag zielt darauf ab, einen Verteilschlüssel für die Kostenbeteiligung an der Integration zu bestimmen. Dieser Ansatz ist grundsätzlich richtig, weil die Integration keine einseitige Angelegenheit ist, sondern viele Akteure ihren Anteil zu leisten haben. Neben den ausländischen Staatsangehörigen sind auch die Gemeinwesen, Arbeitgebenden, Vereine, Kirchen gefordert.

Der Antragsteller geht von einer Zahl von **über** 500'000 in der Schweiz wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern aus, die nicht dem "europäischen Kulturkreis" angehören. Diese Zahl hält einer Überprüfung nicht stand. Gemäss der Statistik des Bundesamtes für Migration halten sich per Dezember 2007 rund 200'000 als ständig wohnhafte ausländische Staatsangehörige aus nicht europäischen Staaten in der Schweiz auf.¹ Selbst wenn – je nach politischer Grundhaltung – eine andere Einteilung von europäischen und aussereuropäischem Kulturkreis gewählt wird, bewegt sich die entsprechende Zahl höchstens bei rund 300'000. Das Bundesamt für Statistik erstellt keine Statistiken zum Thema ‚Kulturkreis‘, da der Begriff "ohnehin schwierig zu definieren wäre.“ Auch die Diskussionen in Deutschland über eine "deutsche Leitkultur" zeigten zum Beispiel, dass es aufgrund jahrtausendealter Völkerwanderungen schwierig ist, von einem homogenen Kulturbegriff in grösseren räumlichen Staatsgebilden auszugehen. Immerhin kann für den Kanton Solothurn festgehalten werden, dass per Dezember 2007 von 46'800 ausländischen Einwohnern rund die Hälfte eine Nationalität haben, die nicht der EU/EFTA angehört.

3.2 Integrationskosten / Integrationsnutzen

Grundsätzlich ist es falsch, im Zusammenhang mit Integration nur von Kosten zu sprechen. Ebenso wie zum Beispiel im Bildungsbereich entpuppen sich viele sogenannte Kosten als Investitionen, welche längerfristig in andern Bereichen neue Folgekosten sparen können. Natürlich verlangt Integration mehr als bloss eine wirtschaftliche Betrachtungsweise. Aber es ist nachgewiesen, dass rechtzeitige Investitionen im Integrationsbereich dazu führen, dass künftige Sozialkosten minimiert werden können (Gesundheit, Sozialhilfe, Leistungen der Arbeitslosenversicherung usw.). In der Sozialprävention zeigt sich, dass vor allem die Frühförderung von Kindern – unabhängig der Nationalität – erfolgsversprechend und dadurch als Gewinn für die Zukunft erscheint.

Die Auftraggeber sprechen den Auftrag der Fraktion SP/Grüne vom 13.12.2006 an, welcher mit RRB Nr. 2007/356 vom 6. März 2007 durch den Regierungsrat beantwortet worden ist. Im Rahmen der Erläuterungen wurde bereits darauf hingewiesen, dass es einer gewissen Steuerung bedarf, um die Integration in die vom Gemeinwesen und vom Staat gewollten Bahnen zu lenken.

Auch das neue Ausländergesetz geht vom gesetzlichen Auftrag für Kantone und Gemeinden aus, die Integration von Migrantinnen und Migranten zu fördern.² Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 10. Dezember 2005 (AuG; SR 142.20) und der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE; SR 142.201) per 1. Januar 2008 wurde die bisherige Gesetzgebung abgelöst.³ Das revidierte Ausländergesetz enthält in Art. 4 sowie in den Art. 53 bis 58 explizite Regelungen zum Thema Integration.

¹ Als europäische Staaten gelten neben den 27 EU-Staaten und den 3 EFTA-Staaten folgende Staaten: Türkei, Kroatien, Mazedonien, Albanien, Andorra, Monaco, San Marino, Vatikanstadt, Serbien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Moldova, Russland, Ukraine, Belarus.

² Vgl. auch RRB Nr. 2005/2461 vom 29. November 2005 und RRB Nr. 2005/355 vom 1. Februar 2005

³ Insbesondere Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG), die dazugehörige Verordnung (ANAV) und die Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO).

Ferner wurden die gesetzlichen Voraussetzungen für einen Familiennachzug in den Grundsätzen in die neue Gesetzgebung übernommen. Während Art. 42 und 43 AuG Ansprüche für Personen enthalten, welche zu Schweizer Familienangehörigen sowie zu Personen mit Niederlassungsbewilligung einreisen, besteht bei der Zulassung von Familienangehörigen von Jahresaufenthaltern ein Ermessensspielraum für die Migrationsbehörden. Art. 44 AuG nennt in diesem Zusammenhang die kumulativen Minimalvoraussetzungen für eine Zulassung in die Schweiz. Genügend finanzielle Mittel fördern das Fortkommen im Integrationsprozess. Aus diesem Grund wird bei Jahresaufenthaltern ein höherer Minimalbetrag verlangt als die Berechnung nach den üblichen sozialhilferechtlichen Kriterien ergeben würde. Dies entspricht der gewollten Zielsetzung, die Eigenverantwortung im Integrationsprozess von Migrantinnen und Migranten aktiv zu fördern.

Seit dem Jahre 2005 auferlegt die Migrationsbehörde des Kantons Solothurn neu einreisenden ausländischen Staatsangehörigen die Bedingung des Erlernens der in der Region meist gepflegten Sprache.¹ Art. 54 hat den Grundsatz übernommen, die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen mit der Bedingung zu verknüpfen, einen Sprach- oder Integrationskurs zu besuchen. Neben der Steuerung durch fremdenpolizeiliche Regelungen, ist jedoch eine verstärkte Steuerung der Integration mittels Abschluss von Integrationsvereinbarungen vorgesehen (Art. 54 AuG). Das Erlernen der deutschen, resp. der in der Region hauptsächlich gesprochenen Sprache steht dabei im Vordergrund. Mit dem Abschluss von Integrationsvereinbarungen hat das neue Ausländergesetz nicht nur finanzielle Beiträge von Bund, Kantonen und Gemeinden im Fokus, sondern insbesondere auch die Förderung des eigenen Pflichtbewusstseins von Migrantinnen und Migranten.

Die Integrationsvereinbarungen werden neu vom Amt für soziale Sicherheit abgeschlossen. Infolge der gemäss Bundesgesetzgebung vorgesehenen Verstärkung der Eigenverantwortung von Migrantinnen und Migranten werden neu einreisende ausländische Staatsangehörige zwecks Abschluss einer Integrationsvereinbarung regelmässig dem Amt für soziale Sicherheit zugewiesen. Vor Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung sind die Fortschritte der Integration schliesslich jeweils zu überprüfen.

Wir teilen die Meinung, dass zugewanderte Menschen ihren eigenen – auch finanziellen Beitrag zur Integration leisten müssen. Aber auch bei der amtlich bewilligten Zuwanderung (Regelaufenthalt) sind die sozialstaatlichen Grundsätze zu beachten. Die Mehrheit der einreisenden Ausländer und Ausländerinnen (sofern sie dazu in der Lage sind) eignen sich die Kompetenzen, die für eine erfolgreiche Integration notwendig sind durch Selbstinitiative und Eigenverantwortung selbst an. Dies gemäss dem liberalen Aspekt unserer Grundordnung. Entsprechend kommen sie auch für die Kosten auf. Es sei denn, Kurskosten für Mitarbeitende und Manager werden von Unternehmen bezahlt, vergleichbar mit deutschsprachigen Mitarbeitenden, die Englisch lernen müssen.

Soweit jedoch die private Vorsorge, der soziale oder finanzielle Status nicht ausreicht oder die Kurskosten eines Deutschkurses für Menschen in wirtschaftlich schwachen Verhältnissen nicht tragbar sind, bietet – im gegenseitigen Interesse und diesmal entsprechend dem sozialen Aspekt unserer Grundordnung – die öffentliche Hand Deutsch- und Integrationskurse an. Hier kann sich ein "Sozialtarif" nach dem Muster „jeder bezahlt nach seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ aufdrängen oder es ist eine Pauschalregelung festzusetzen, damit sich die Verwaltungskosten und der bürokratische Aufwand in Grenzen halten oder damit die "Eintrittschwelle" tief gehalten wird.

¹ Gestützt auf den bisherigen Art. 5 ANAG, wonach eine Aufenthaltsbewilligung mit Bedingung verknüpft werden konnte; vgl. RRB Nr. 2005/355 vom 1. Februar 2005

Aber auch aus bildungstechnischen Gründen bietet sich zumindest eine Mitbeteiligung der Kursteilnehmenden an den Kosten an. In der Regel ist dabei die Ernsthaftigkeit, das Engagement und die Motivation der Teilnehmenden höher, auch hier nach dem Grundsatz "Was nichts kostet ist nichts wert". Ein Beitrag, und sei er noch so klein ist auch Ausdruck davon, dass Integration ein beidseitiger Prozess ist, der auch von den zugewanderten Personen im wahrsten Sinne des Wortes etwas verlangt.

Richten sich daher die Deutsch- und Integrationskurse hauptsächlich "niederschwellig" an Menschen aus sozial und wirtschaftlich schwachem Umfeld ist es gerechtfertigt, dass die öffentliche Hand diese Kurse unterstützt. Der Kanton zum Beispiel beteiligt sich nur an Sprachkursen, bei denen Migrantinnen und Migranten einen bestimmten Teilnehmerbetrag leisten. Diese Umsetzung entspricht auch den Vorgaben des Bundes, welcher bis anhin solche Sprach- und Integrationskurse ebenfalls mitfinanzierte. So bezahlen Migrantinnen zum Beispiel an die von Bund, Kanton Einwohnergemeinden und privaten Trägerschaften mitfinanzierten MuKi- Deutschkurse durchschnittlich fünf Franken pro Lektion und Stunde. Dies entspricht rund 1/3 der Vollkosten von 150 Franken (einschliesslich Overhead und Infrastruktur; bei einer Annahme, dass 10 Teilnehmende den Kurs besuchen). Der gleiche Verteilungsschlüssel ergibt sich bei einem Projekt Deutsch einschliesslich Alphabetisierungskurse mit der Volkshochschule Solothurn. An die Gesamtkosten des Projektes von rund 24'000 Franken, zahlten die Teilnehmenden rund 8000 Franken.

Die Beteiligung der Teilnehmenden an den Kosten von Deutschkursen, bzw. kombinierten Deutsch- und Integrationskursen ist auch aus dem Faktenblatt "Deutschkurse im Kanton Solothurn" vom März 2008 ersichtlich, das im Internet aufgeschaltet ist (Beilage).

An der hier skizzierten Stossrichtung wollen wir deshalb festhalten und die Regelungen jeweils situativ anpassen. Eine kantonsrätliche Vorlage zu dieser operativen Umsetzung braucht es - auch unter dem Gesichtspunkt der wirkungsorientierten Verwaltungsführung WOV - nicht.

3.3 Leistungen von Migrantinnen und Migranten

Wenn schon Kosten-/Nutzenüberlegungen angestellt werden, ist zusätzlich auf folgendes hinzuweisen:

Die grosse Mehrheit der Migrantinnen und Migranten sind Steuerzahler. Aus erhebungstechnischen Gründen sind leider weder bei der kantonalen noch bei der eidgenössischen Steuerbehörde (abgesehen von der Quellensteuer) Zahlen erhältlich über die Leistungen der Ausländer (natürliche Personen) mit Niederlassungsbewilligung, bzw. ausländische Staatsangehörige, welche im ordentlichen Verfahren besteuert werden. Immerhin erbringen allein die rund 14% aller steuerpflichtigen Ausländer und Ausländerinnen als natürliche Personen im Quellensteuerverfahren (somit im Fokus der primären Integrationsbemühungen) im Kanton Solothurn einen Steuerertrag von 15.7 Millionen Franken (nur Staatssteuer).

Legt man den im ordentlichen Verfahren veranlagten ausländischen Staatsangehörigen eine ähnliche Steuerkraft zugrunde, erbringen die im Kanton Solothurn wohnhaften ausländischen Staatsangehörigen als natürliche Personen einen Steuerertrag von mehr als 112 Mio. Franken. Gemessen am gesamten kantonalen Steuerertrag der natürlichen Personen von 600 Mio. Franken entspricht dies einem Anteil von rund 18.5%. Dieser Anteil entspricht interessanterweise dem Anteil der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung im Kanton. Zu diesen kantonalen Steuererträgen kommen selbstredend noch die Gemeindesteuererträge und - durch die Mitglieder der staatlich anerkannten Kirchen - die Erträge

der Kirchensteuer dazu. Als Faustregel kann davon ausgegangen werden, dass die ausländische Wohnbevölkerung ihren finanziellen Beitrag an die öffentliche Hand anteilmässig im gleichen Umfang leistet, wie die einheimische Bevölkerung.

Der von der ausländischen Bevölkerung erbrachte Anteil an die Finanzierung der AHV ist doppelt so hoch wie ihr Anteil an den Rentenbezügen selbst. (Quelle: Statistiken zur sozialen Sicherheit. AHV Statistik 2007, Seite 25; herausgegeben vom Eidgenössischen Departement des Innern, Bundesamt für Sozialversicherung BSV, 2007 auf der Basis der ausgewerteten Ergebnisse 2004).

Eine Studie über die "Performance und wirtschaftliche Auswirkung der Ausländer in der Schweiz"¹ kommt denn unter anderem auch zu folgenden Schlüssen:

- Die Bestandesaufnahme bestätigt die von Autoren verschiedenster politischer Provenienz vertretene Ansicht, dass die schweizerische Zulassungspolitik wesentlich im Dienste privater Rentabilitätsüberlegungen stand und immer noch steht. In vorderen Jahrzehnten hatte diese Politik zur Folge, dass hauptsächlich niedrig qualifizierte Arbeitskräfte nachgefragt wurden und sich schliesslich in der Schweiz niederliessen.
- Diese Menschen (tiefer qualifizierte ausländische Arbeitskräfte) leben hier in der Schweiz, obwohl ihr hoher Anteil heute dem strukturellen Wandel auf dem Schweizer Arbeitsmarkt diametral entgegenläuft.
- Ausländische Staatsangehörige erweisen sich im Allgemeinen nicht als finanzielle Last für den Staat. Die meisten Untersuchungen kommen zum Ergebnis, dass die Staatsfinanzen der Zielländer von der Zuwanderung profitieren. Dies gilt fast immer auch für die Sozialversicherungen. Das heisst, Ausländer zahlen in der Regel mehr in die Sozialversicherungen ein, als sie an Leistungen beziehen.
- Es ist klar, dass ohne ausländische Arbeitskräfte der hohe Produktionsstand hierzulande nicht aufrechtzuerhalten wäre.
- In Bezug auf die Zukunft fallen die Ergebnisse der vorliegenden Studie günstig aus. Die Zuversicht gründet sich auch in der Entwicklung der Zuwanderungen. Seit Mitte der 90er Jahre ist ein deutlicher Anstieg des Bildungsstands der zuwandernden Ausländer und Ausländerinnen zu verzeichnen. Verantwortlich dafür ist eine Neuorientierung der Zulassungspolitik.

3.4 Leitlinien für die Projektarbeit Integration des Kantons Solothurn

Der vorliegende Auftrag erwähnt auch die gesellschaftspolitische Entspannung. Der Regierungsrat hat mit RRB 2008/128 vom 28. Januar 2008 folgende Leitlinien für die Projektarbeit Integration vorgehen:

Eine optimale Wirkung ergibt sich aus einem Mix verschiedener Ansätze und Projekte. Projekte sollen auch dann unterstützt werden können, wenn diese nicht in das vom Bund vorgegebene Programm passen. Der Integrationsprozess im Kanton Solothurn soll unterstützt werden mit

- verstärkt kommunal ausgerichteter Integrationsarbeit (mehr Deutsch-Integrationskurse, Vermittlung klarer Regeln, Rechten und Pflichten) sowie der Öffnung schweizerischer und ausländischer In-

¹ Migration, Integration und Wachstum: Die Performance und wirtschaftliche Auswirkung der Ausländer in der Schweiz. George Sheldon. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik Universität Basel. 4. April 2007.

stitutionen. Beispiele: Neuzuzügeranlässe. Information / Diskussion an Einwohnergemeindepräsidentenkonferenzen, Kirchengemeindebehörden, politische Parteien;

- Projekten, welche das bessere Erreichen der Zielgruppen (auch Risikogruppen), die Früherfassung, die Prävention, und die Erstberatung im Auge haben (vorschulische Sprach- und Integrationsförderung, Quartierentwicklung). Beispiel: Pilotprojekt Erstsprache und Integration Albanisch; dabei geht es im Rahmen der Quartierentwicklung um ein niederschwelliges Projekt, das nebst der Förderung von Vorschulkindern die Mitverantwortung der Eltern zum Ziel hat;
- einer besseren Vernetzung von Bildungs- und arbeitsmarktlichen Massnahmen zur Integration. Beispiel: „Putzen Sie Deutsch“ als niederschwellige Einstieg in die Erlernung der Landessprache am Arbeitsplatz (solothurner-spitäler ag);
- interkultureller und interreligiöser Beziehungsarbeit. Nationales Secondo-Theaterfestival in Olten. Unterstützung der nationalen Woche der Religionen: Initiierung einer besseren Beteiligung von verschiedenen Religionen im Kanton Solothurn und der Vernetzung mit dem bisherigen Tag der offenen Moscheen;
- spezifischen Projekten für neu anerkannte Flüchtlinge;
- frauenspezifischen Projekten;
- dem Weiterausbau des Netzwerkes Integration Kanton Solothurn: Aufbau Netzwerk Schlüsselpersonen und deren Ausbildung, elektronischer Versand von integrationsrelevanten Informationen, Organisationen, Persönlichkeiten als Multiplikatoren;
- öffentlichkeitswirksamen Projekten und Aktionen wie z.B. „Chor der Nationen“; Grossveranstaltungen zu aktuellen Themen.

Weiter hat der Regierungsrat beschlossen, sich am Pilotprojekt „Integrationsvereinbarungen“ der Kantone BL, BS, ZH und SO zu beteiligen.

Nach dem Leitbild Integration des Kantons Solothurn strebt der Regierungsrat damit nicht nur eine gesellschaftspolitische Entspannung an, sondern investiert in die Potentiale von Migrantinnen und Migranten und in das Zusammenleben zwischen der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung. Ausgangslage und unverhandelbar sind und bleiben dabei die in der Schweiz geltenden Grundwerte und die rechtsstaatlich-demokratische Rechtsordnung.

4. Schlussfolgerung

Die Unterzeichnenden des Auftrages gehen teilweise von falschen Voraussetzungen aus, offensichtlich in der Annahme, der Kanton bezahle alle Kosten der Integrationsmassnahmen. Ein grosser Teil der Forderungen wird bereits umgesetzt. Der Auftrag eignet sich auch nicht, die Integration der Migranten und Migrantinnen zu beschleunigen; dafür besser geeignet sind die erwähnten Leitlinien sowie die integrationsspezifischen Bestimmungen des neuen Sozialgesetzes und deren operative Umsetzung auf kommunaler und kantonaler Ebene.

5. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung



Dr. Konrad Schwaller
Staatschreiber

Beilagen

Liste Deutschkurse im Kanton Solothurn (Stand 20. März 2008)

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

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