



**Gesetz
über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz)**

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission
vom 4. Juli 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlage Nr. 2073.2 - 13867 an der Sitzung vom 4. Juli 2012 beraten. Für Fachauskünfte stand uns die Direktorin des Innern, Manuela Weichelt-Picard zur Verfügung. Finanzdirektor Peter Hegglin nahm an der Sitzung von Amtes wegen teil. Ein Stawiko-Mitglied war ebenfalls Mitglied der vorberatenden Kommission. Wir unterbreiten Ihnen den wie folgt gegliederten Bericht:

1. Ausgangslage
2. Finanzielle Auswirkungen
3. Eintretensdebatte
4. Detailberatung
5. Anträge

1. Ausgangslage

Mit ihrer Motion aus dem Jahr 2007 haben Eusebius Spescha und Markus Jans die Schaffung eines kantonalen Integrationsgesetzes gefordert, um die Aufgaben des neuen Ausländergesetzes (AuG, SR 142.20), das per 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, umzusetzen. Die Details dazu sind im Bericht des Regierungsrates (Vorlage Nr. 2073.1 - 13866) ausführlich dargelegt. Die vorberatende Kommission hat die Vorlage zum Teil substantiell überarbeitet und ergänzt. Wir verweisen dazu auf ihren Bericht Nr. 2073.3 - 14106.

2. Finanzielle Auswirkungen

Da es nicht ganz einfach ist einen Überblick über die finanziellen Auswirkungen im Integrationsbereich zu erhalten, hat die Stawiko die Direktorin des Innern um zusätzliche Informationen zu den bisherigen und neu zu erwartenden Kosten gebeten und folgende Stellungnahme erhalten:

2.1. Überblick

«Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick zu den finanziellen Auswirkungen des Integrationsgesetzes aufgrund des Antrages des Regierungsrates sowie im Vergleich dazu aufgrund des Antrages der vorberatenden Kommission:

	<i>Beträge in Franken</i>	Regierungsrat	Kommission
- Personal Fachstelle Integration (DI)		238'200	238'200
- Personal und Infrastruktur Erstgespräche nach neu § 9 (SD)		Nicht vorgesehen	477'000
- Sprachliche Frühförderung vor dem Eintritt in den Kindergarten nach neu § 6a Schulgesetz (Einwohnergemeinden)		Nicht vorgesehen	0
Total jährliche Kosten		238'200	715'200
Einmalige Investitionskosten Erstgespräche (SD)		-	75'000

2.2. Finanzielle Auswirkungen gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrates (Vorlage Nr. 2073.1)

Die finanziellen Auswirkungen des Integrationsgesetzes sind im Bericht und Antrag des Regierungsrates ab Seite 31 ausgeführt und begründet. Sie werden von der vorberatenden Kommission unterstützt. Der Aufwand umfasst die Kosten für 1.5 Stellen für die Aufgabenerfüllung im Integrationsbereich gemäss

- Ausländergesetzgebung des Bundes,
- der neuen Integrationsförderung des Bundes ab 2014 und
- des darauf abgestimmten neuen Integrationsgesetzes selber.

Gemäss Standardkostensatz des Kantons verursachen diese Stellen jährliche Kosten von Fr. 238'200.-. Die notwendige Infrastruktur (Arbeitsplatz, EDV) ist bereits vorhanden.

Keine finanziellen Auswirkungen des Integrationsgesetzes sind die bereits heute getätigten Sachaufwendungen für die Integrationsförderung von Fr. 479'000.-- und die Erträge der heutigen Bundesbeiträge von Fr. 220'000.--. Diese wurden vom Regierungsrat lediglich der Transparenz halber zur Information aufgeführt. Das gleiche gilt für die maximalen Bundesbeiträge von Fr. 686'260.-- ab dem 2014, die im Finanzplan berücksichtigt sind. Der Bund wird seine Beiträge für die Integrationsförderung ab 2014 markant erhöhen, wenn sich der Kanton an den Kosten in gleicher Höhe beteiligt.

2.3. Kosten gemäss Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission (Vorlage 2073.3)

Die finanziellen Auswirkungen gemäss Antrag des Regierungsrates waren in der vorberatenden Kommission unbestritten. Aufgrund ihrer zusätzlichen Anträge geht die Kommission von weiteren finanziellen Auswirkungen für die Durchführung der Erstgespräche aus.

Bei den nachfolgenden Zahlen handelt es sich um eine grobe Kostenschätzung, welche die Direktion des Innern nach Rücksprache mit der Sicherheitsdirektion (SD) vorgenommen hat. Diese Zahlen wurden am 6. Juli 2012 von der SD bestätigt. Es ist darauf hinzuweisen, dass Aufwendungen für die Erstgespräche aufgrund des Modells Luzern berechnet wurden, das im Kanton Luzern seit 2008 umgesetzt wird und der vorberatenden Kommission auch als Vorlage diente. Neben den eigentlichen Personalkosten benötigt das Amt für Migration geeignete Räumlichkeiten, über die es heute nicht verfügt.

Die Einführung von Integrationsvereinbarungen ist Gegenstand des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, das aktuell von der gleichen vorberatenden Kommission beraten wird. Zudem wird der Regierungsrat diesbezüglich auch eine Verordnung erlassen müssen. Es gilt dabei zu beachten, dass es unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten gibt. Sofern die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung mit einer rechtlich bindenden Bedingung verbunden werden soll, müsste vor dem Abschluss der Integrationsvereinbarung eine formelle Verfügung erlassen werden. Dazu bräuchte es zusätzliches (juristisches) Personal. Diese zusätzlichen Kosten könnten in den Kostenfolgen des EG AuG berücksichtigt werden. Würde jedoch das Modell Luzern (vgl. unten) gewählt werden, würde dies zu keinen weiteren finanziellen Aufwendungen führen.

In Luzern werden mit allen neu Zugezogenen Erstgespräche durchgeführt und wenn nötig anlässlich dieses Gespräches Integrationsempfehlungen abgeben bzw. Integrationsvereinbarungen abgeschlossen. Die Integrationsvereinbarungen basieren nicht auf einer Verfügung und die Aufenthaltsbewilligung wird in diesem Sinne nicht unter einer rechtlich bindenden Bedingung erteilt. Aufgrund der Erfahrungen im Kanton Luzern ist für die Erstgespräche etwa mit folgenden Kosten (vgl. auch Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission) zu rechnen:

Jährliche Kosten

Personalkosten SD (2.5 Stellen)	Fr. 397'000
Dolmetscherkosten (500 Std. à 65.- plus Spesen)	Fr. 50'000
Infrastrukturkosten (Büro, Informatik)	<u>Fr. 30'000</u>
Total jährliche Kosten	Fr. 477'000

Einmalige Investitionskosten

- Räumlichkeiten/Mobiliar	Fr. 75'000
---------------------------	------------

3. Eintretensdebatte

Die Vorlage hat in der Stawiko intensive und teilweise kontroverse Diskussionen ausgelöst.

Es wurde ein Antrag auf Nichteintreten gestellt und damit begründet, dass es sich bei den Integrationsmassnahmen in erster Linie um eine Holschuld handle. Es bestehe keine Notwendigkeit, dafür ein neues Gesetz zu schaffen und damit erhebliche Kosten auszulösen, deren Entwicklung nicht abgeschätzt werden könne. Die Arbeit der neu zu bewilligenden Personalstellen werde mit grosser Sicherheit dazu führen, dass immer wieder neue Massnahmen eingeleitet und umgesetzt würden, die dann von der öffentlichen Hand zu finanzieren seien, weil wir im Gesetz dazu Tür und Tor öffnen. Es sei Aufgabe der Stawiko, darauf hinzuweisen und einer solchen Entwicklung bremsend entgegenzuwirken.

Dem wurde entgegengehalten, dass die Neuzuziehenden über die bestehenden Angebote und Massnahmen zur Integration informiert werden müssten, damit sie davon optimal profitieren könnten. Das Zusammenleben mit gut integrierten Personen käme auch der einheimischen Bevölkerung zu Gute. So sei es sehr wichtig, dass Migrantinnen und Migranten Deutsch lernen müssten und mit den von der vorberatenden Kommission beantragten Erstgesprächen könnten sehr wahrscheinlich zusätzliche Kosten in anderen Bereichen (z.B. für Sicherheit oder Sozialhilfe) vermieden werden. Der Regierungsrat präsentiere ein schlankes Gesetz, in dem die Zuständigkeiten, die Massnahmen und die Finanzierung geregelt seien. Dieses wichtige Gesetz solle diskutiert und beraten werden.

Die Stawiko ist mit 5 Ja- zu 2 Nein-Stimmen ohne Enthaltung auf die Vorlage eingetreten.

4. Detailberatung

Die Detailberatung wurde anhand der Synopse vorgenommen, die dem Bericht der vorberatenden Kommission beiliegt. In der dafür vorgesehenen Spalte haben wir unsere Anträge eingefügt. Die so ergänzte Synopse liegt unserem Bericht bei (siehe Beilage). Sie kann der Beratung durch den Kantonsrat dienen. Wo nicht anders vermerkt, stimmt die Stawiko den Anträgen der vorberatenden Kommission zu. Die nachfolgende Detailberatung folgt der Systematik der vorberatenden Kommission.

Zu § 3 (neu) wurde der Antrag auf ersatzlose Streichung gestellt. All die hier formulierten Anliegen seien bereits auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe geregelt oder es handle sich um Selbstverständlichkeiten schweizerischen Zusammenlebens. Es sei überflüssig, im Integrationsgesetz eine willkürlich anmutende Auswahl aufzulisten. Im Weiteren sei es nicht klar, wie die hier postulierten Verpflichtungen in der Praxis kontrolliert und durchgesetzt werden sollten. Der Regierungsrat habe auf Seiten 13ff. seines Berichtes die zehn Grundsätze erwähnt, auf

denen die Zuger Integrationspolitik aufbaue. In den Materialien zum Gesetz würden sich also alle nötigen Informationen finden, ohne dass das Gesetz zusätzlich aufgebläht werden müsse. Dem wurde entgegengehalten, dass es durchaus sinnvoll sei, diese wichtigen Grundsätze der Integration und des Zusammenlebens in der Schweiz im neuen Gesetz festzuhalten. Damit könne das Gesetz auch unabhängig der Kenntnis anderer Rechtsgrundlagen als Basis dienen. Die Materialien, also insbesondere der Bericht des Regierungsrates, würden von der Mehrheit der betroffenen Bevölkerung wahrscheinlich nicht gelesen. Mit lediglich 14 Paragraphen sei das Gesetz immer noch sehr schlank. Im Übrigen widersprächen die Formulierungen im neuen § 3 weder Verfassung noch anderen Gesetzen und sie würden die Grundsätze der Integrationspolitik in verdichteter und verständlicher Form wiedergeben.

Der Antrag auf Streichung wurde mit 4 Nein- zu 3 Ja-Stimmen ohne Enthaltung abgelehnt.

Zu § 3 (neu) Abs. 2 wurde der Antrag gestellt, den Begriff «erwartet» durch «fordert» zu ersetzen. Es sei kein Zweifel daran zu lassen, dass sich die Migrationsbevölkerung selbstverständlich wie die Einheimischen auch an die geltende Rechtsordnung zu halten und die kulturelle Vielfalt unseres Landes zu achten hätte.

→ Der Antrag wurde einstimmig angenommen.

Zu § 3 (neu) Abs. 4 wurde der Antrag auf ersatzlose Streichung gestellt. Die explizite Bevorzugung von Frauen, Kindern und Jugendlichen widerspreche dem Grundsatz der Gleichberechtigung in der Bundesverfassung.

Dem wurde entgegengehalten, dass mit dieser Formulierung eben genau darauf hingewiesen werden solle, dass die Anliegen von Frauen, Kindern und Jugendlichen in der Schweiz gleichwertig seien wie diejenigen der Männer, während dies nicht in allen Staaten selbstverständlich sei, aus welchen die Migrantinnen und Migranten kommen.

Der Antrag auf Streichung wurde mit 4 Nein- zu 3 Ja-Stimmen abgelehnt.

Zu § 3 (neu) Abs. 5 wurde der Antrag auf ersatzlose Streichung gestellt. Die Vermeidung und Bekämpfung von Diskriminierung und die Förderung von Gleichberechtigung seien auf Bundesebene geregelt und es sei nicht nachvollziehbar, wieso hier Kanton und Gemeinden noch zusätzlich verpflichtet werden sollten.

→ Der Antrag wurde mit 5 Ja- zu 2 Nein-Stimmen ohne Enthaltung angenommen.

In § 4 (bisher § 3) Abs. 1 wird postuliert, dass der Kanton und die Einwohnergemeinden die Integration unter anderem «über die Arbeitswelt» fördern müssten. Die Direktorin des Innern hat uns auf Nachfrage versichert, dass damit keine zusätzlichen Verpflichtungen der Arbeitgebenden und hier insbesondere der Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) verbunden seien. Es ginge in diesem Absatz darum, die Integration der Migrationsbevölkerung vor allem in den vorhandenen Regelstrukturen zu fördern, also dort, wo sich die Leute vorwiegend bewegen. Hier spiele der Arbeitsplatz eine sehr wichtige Rolle.

Zu diesem Absatz wurde kein Antrag gestellt.

Zu § 5 (bisher § 4) Abs. 5 beantragt die vorberatende Kommission, dass die Gemeinden eine Ansprechperson für Integrationsfragen zu bestimmen hätten. In der Stawiko wurde der Antrag gestellt, hier die Formulierung des Regierungsrates zu belassen, die eine «Ansprechstelle» verlange. Diese Formulierung beließe es in der Kompetenz der einzelnen Gemeinden, wie sie sich organisieren wollten (z.B. Teilzeitstelle, Personalunion mit anderen Aufgaben, Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden oder wie auch immer). Die Einwohnergemeinden hätten im Übrigen in der Vernehmlassung dem Vorschlag des Regierungsrates zugestimmt. Es sei nicht korrekt, diese Bestimmung im Nachhinein abzuändern.

→ Der Antrag wurde mit 5 Ja- zu 1 Nein-Stimme bei 1 Enthaltung angenommen.

In § 6 (bisher § 5) Abs. 3 verlangt die vorberatende Kommission, dass die Direktion des Innern die Wirksamkeit und die Weiterentwicklung der Massnahmen untersuchen und die Ergebnisse veröffentlichen müsse.

In der Stawiko wurde der Antrag gestellt, diesen Abs. 3 ersatzlos zu streichen. Wir sind grossmehrheitlich der Ansicht, dass Form und Inhalt der Berichterstattung nicht in diesem Gesetz zu regeln sind. Die Berichterstattung des Regierungsrates ist bereits in der Verfassung und in übergreifenden Erlassen wie dem Organisations- oder dem Finanzhaushaltgesetz festgelegt. Im Weiteren gilt es zu berücksichtigen, dass mit der neuen Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget der bisherige Rechenschaftsbericht abgelöst wird. Die Integrationsmassnahmen werden wohl eine eigene Leistungsgruppe bilden und das Sozialamt bzw. die Direktion des Innern können dann im Rahmen der jährlichen Zielerreichung und Erfolgskontrolle darüber berichten. Im Übrigen wurden wir informiert, dass der Regierungsrat am 19. Juni 2012 das Konzept «Neue Berichterstattung» verabschiedet hat, das für den Geschäftsbericht 2012 erstmals umgesetzt wird.

➔ Der Antrag auf Streichung wurde mit 5 Ja- zu 1 Nein-Stimme bei 1 Enthaltung angenommen.

In § 9 (bisher 8) beantragt die vorberatende Kommission eine substantielle Änderung, indem sie Erstgespräche fordert, während der Regierungsrat lediglich Erstinformationen vorgesehen hat, die den Neuzuziehenden in der Regel per Post zugestellt werden.

Die Kommission weist darauf hin, dass sich solche persönlichen Erstgespräche in den Kantonen Basel Stadt und Luzern bewährt hätten. Man könne dadurch Neuzuziehende persönlich kennenlernen, gezielt mit Informationen versorgen sowie auf ihre Rechte und Pflichten aufmerksam machen. Der persönliche Kontakt sei wichtig, um die bei vielen Migrantinnen und Migranten bestehende Skepsis oder Ablehnung gegenüber dem Staat abzubauen. Die Gespräche würden beim Amt für Migration bei der Sicherheitsdirektion stattfinden. Für die Infrastruktur müssten dafür einmalig 75'000 Franken und für die Durchführung jährlich rund 477'000 Franken aufgewendet werden. Diese Kosten seien nachhaltig und gut investiert, denn Erstgespräche seien erste und wichtige Bausteine für eine Integration. Es sei damit zu rechnen, dass zusätzliche Kosten in anderen Bereichen (z.B. für Sicherheit oder Sozialhilfe) vermieden werden könnten.

Dem wurde entgegengehalten, dass die Kosten hoch und der Nutzen unbestimmt seien. Der Kanton Zug kenne bereits eine Willkommenskultur und in unseren kleinräumigen Verhältnissen sei der persönliche Kontakt zu den staatlichen Stellen und zur übrigen Bevölkerung viel eher gegeben als in grossen Agglomerationen wie Luzern oder Basel. Zudem könne niemand verpflichtet werden, an einem solchen Erstgespräch teilzunehmen und es bestünden keine Sanktionsmöglichkeiten. Wie üblich würden diejenigen Leute erscheinen, die sowieso an einer Integration interessiert seien. Und diejenigen, die es am Nötigsten hätten, würden das Gespräch verweigern. Im Übrigen sei es störend, dass die Erstgespräche beim Amt für Migration der Sicherheitsdirektion stattfinden, während die Umsetzung aller anderen Bestimmungen des Integrationsgesetzes im Aufgabenbereich der Direktion des Innern liege.

➔ Der Antrag der vorberatenden Kommission wurde mit 4 Ja- zu 3 Nein-Stimmen ohne Enthaltung angenommen.

In § 12 (bisher § 11) Abs. 1 will der Regierungsrat die Beratung «in mehreren Sprachen» anbieten, während die vorberatende Kommission beantragt, diesen Zusatz zu streichen. Auch die Stawiko ist mehrheitlich der Ansicht, dass kein Rechtsanspruch auf Beratung in der jeweiligen fremden Landessprache geschaffen werden solle. Es müsse auch vermieden werden, dass Zugezogene daraus bei anderen staatlichen Angeboten (z.B. im Bildungs- oder Gesundheitsbereich) einen Anspruch ableiten könnten. Wenn die Beratung in Deutsch stattfindet, sei dies ein wichtiger Anreiz für die Neuzugezogenen, die deutsche Sprache zu lernen und sie praktisch anzuwenden.

→ Der Antrag der vorberatenden Kommission wurde mit 6 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung angenommen.

In § 12 (bisher § 11) Abs. 2 beantragt die vorberatende Kommission, dass sich die Nutzerinnen und Nutzer an den Beratungskosten beteiligen müssen, während der Regierungsrat eine Kann-Formulierung vorschlägt. Die Stawiko-Mehrheit ist ebenfalls der Meinung, dass eine angemessene Kostenbeteiligung vorgeschrieben werden sollte.

→ Der Antrag der vorberatenden Kommission wurde mit 6 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung angenommen.

Die Änderung des Schulgesetzes, die von der vorberatenden Kommission beantragt wird, löste in der Stawiko ein Unbehagen aus. Es wird hier in den Kompetenzbereich der Gemeinden eingegriffen, die sich aber dazu gar noch nicht äussern konnten. Ausserdem haben weder die Direktion für Bildung und Kultur noch der Regierungsrat noch die Bildungskommission dazu Stellung nehmen können. Im Weiteren sind auch die finanziellen Auswirkungen unklar, sodass eine seriöse Beratung nicht stattfinden kann. Die Stawiko empfiehlt der vorberatenden Kommission, ihre Forderung als Motion einzureichen. Damit hat der Regierungsrat die Möglichkeit, die nötigen Abklärungen vorzunehmen und die Entscheidungsgrundlagen für eine Beratung im Kantonsrat zu erarbeiten.

→ Die Stawiko lehnt die beantragte Änderung des Schulgesetzes mit 4 Nein- zu 2 Ja-Stimmen bei 1 Enthaltung ab.

5. Anträge

Wir beantragen Ihnen,

- a) mit 5 Ja- zu 2 Nein-Stimmen ohne Enthaltung auf die Vorlage 2073.2 - 13867 einzutreten und ihr mit den Änderungen der Stawiko gemäss beiliegender Synopse zuzustimmen.
- b) einstimmig, die Motion von Eusebius Spescha und Markus Jans betreffend Schaffung eines Integrationsgesetzes vom 10. April 2007 (Vorlage Nr. 1525.1 - 12352) als erledigt abzuschreiben.

Zug, 4. Juli 2012

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Staatswirtschaftskommission
Der Präsident: Gregor Kupper

Beilage:

- Synopse