Integration: Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Kantons St.Gallen

Bericht der Regierung vom 4. Januar 2011

Inhaltsverzeichnis Seite

Zusammenfassung 2

1. Einleitung 3

2. Demographische Ausgangslage 4
   - 2.1. Wichtigste Herkunftsländer 4
   - 2.2. Gesamte ausländische Bevölkerung nach Aufenthaltsbewilligung 5
   - 2.3. Aufenthaltsdauer nach wichtigsten Staatsangehörigkeiten 6
   - 2.4. Einreise aus dem Ausland nach Einwanderungsgrund 7
   - 2.5. Binationale Ehen und Geburten 8
   - 2.6. Personen im erwerbsaktiven Alter 8

3. Grundlagen 9
   - 3.1. Begriffe 9
   - 3.2. Integration der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz 10
   - 3.3. Rechtsgrundlagen 12
     - 3.3.1. Aktuelle Rechtsgrundlagen im Allgemeinen 12
     - 3.3.2. Integration als gesellschaftlicher Prozess 12
     - 3.3.3. Individuelles Integrationsverhalten und klare Erwartungen an Ausländerinnen und Ausländer 13

4. Integrationspolitik des Bundes 15
   - 4.1. Kompetenzen und Aufgaben des Bundes 15
     - 4.1.1. Integrationsmassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer: Schwerpunkteprogramm des Bundes 2008 bis 2011 15
     - 4.1.2. Integrationspauschalen für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sowie vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer 16
     - 4.1.3. Übersicht Bundesbeiträge Integration für den Kanton St.Gallen 17
   - 4.2. Aktuelle Politikentwicklung und Ausblick 17

5. Integrationspolitik des Kantons St.Gallen 19
   - 5.1. Grundlagen 19
   - 5.2. Staatliche Integrationsförderung 20
     - 5.2.1. Integrationsförderung in den Regelstrukturen 20
     - 5.2.2. Integrationsvereinbarungen im Kanton St.Gallen 21
     - 5.2.3. Spezifische Integrationsförderung 21
     - 5.2.4. Politische Gemeinden und Schulgemeinden 22
     - 5.2.5. Aufwendungen 23

6. Schwerpunkte des künftigen kantonalen Integrationsprogramms 23
   - 6.1. Schwerpunkte 25
     - 6.1.1. Frühe Förderung von Kindern 25
     - 6.1.2. Schule 26
     - 6.1.3. Sprache 27
     - 6.1.4. Erstinformation 28
     - 6.1.5. Abbau von Integrationshürden 29
     - 6.1.6. Koordination und Steuerung 31

6.2. Aufgaben- und Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden 33
6.3. Gesetzliche Regelungen im Integrationsbereich 35

7. Kostenfolgen 35
7.1. Ausgangslage 35
7.2. Neuerungen 35

8. Antrag 37

Zusammenfassung

Mit der Zustimmung zum Postulat 43.07.04 «Integration: Gesetzliche Grundlagen» beauftragte der Kantonsrat die Regierung in der Februarsession 2007, Bericht zu erstatten über die Frage nach der Notwendigkeit gesetzlicher Regelungen im Integrationsbereich auf kantonaler Ebene.

Der Kanton setzt sich seit dem Bericht 40.00.04 «Interkulturelles Zusammenleben» aus dem Jahr 2000 aktiv mit dem Thema Integration auseinander. Die Mehrheit der damals beschlossenen Massnahmen ist heute umgesetzt. Auf Bundesebene wurde die ausländerrechtliche Gesetzgebung in den letzten Jahren um integrationsrelevante Aspekte ergänzt. Dazu gehören die Formulierung klarer Erwartungen an das Integrationsverhalten der ausländischen und einheimischen Bevölkerung, die Schaffung der Grundlagen für die Integrationsförderung und die Einschränkung der Zuwanderung aus Drittstaaten und das Freizügigkeitsabkommen mit der EU.

Es zeigt sich, dass der Motor der Zuwanderung nach wie vor die Wirtschaft ist. Auch wenn die Schweiz von der Zuwanderung in erster Linie profitiert, gibt es eine Reihe ungelöster Fragen, sei es beispielsweise beim Schulerfolg ausländischer Kinder oder bei der sozialen Sicherheit. Um das friedliche Zusammenleben im Kanton auch in Zukunft nachhaltig zu gewährleisten, greifen individuelle Verhaltensvorschriften für die ausländische Bevölkerung allein zu kurz. Es müssen seitens des Kantons und der Gemeinden weiterreichende Anstrengungen unternommen werden. Nur so kann den Herausforderungen und Problemen, die sich in einer heterogenen Gesellschaft stellen, erfolgreich und zum Nutzen der gesamten Bevölkerung des Kantons begegnet werden. Dabei ist zu beachten, dass es sich in der Regel um Problemlagen handelt, die einen Teil der schweizerischen Bevölkerung genau so betreffen wie einen Teil der ausländischen Bevölkerung, und dass die Ursachen weniger kultureller als vielmehr sozialer Natur sind.

Die Regierung ist der Auffassung, dass ein friedliches Zusammenleben nur dann gelingt, wenn die Verbindlichkeit in allen integrationsrelevanten Belangen erhöht wird. Das Ziel, die Verbindlichkeit zu erhöhen, soll durch eine Weiterentwicklung der kantonalen Integrationspolitik und durch ein kantonales Integrationsprogramm erreicht werden. Es knüpft an die individuellen ausländerrechtlichen Bedingungen des Ausländergesetzes an und setzt für die kommenden Jahre Schwerpunkte in den sechs Bereichen «frühe Förderung», «Schule», «Sprache», «Erstinformation», «Abbau von Integrationshürden» sowie «Koordination und Steuerung».

Zur Umsetzung des kantonalen Integrationsprogramms sind zurzeit keine neuen gesetzgeberischen Massnahmen im Sinn eines eigentlichen kantonalen Integrationsgesetzes notwendig. Zudem ist die weitere Entwicklung der integrationsrelevanten ausländerrechtlichen Rahmenbedingungen beim Bund nicht geklärt. Solange die neuen Rahmenbedingungen nicht vorliegen, fehlt auch die Grundlage für eine kantonale Gesetzgebung.

Das Thema Integration wird den Kanton und die Gemeinden in den kommenden Jahren in vielen Politikbereichen intensiv beschäftigen. Sich verändernde gesellschaftliche Realitäten brauchen adäquate Antworten seitens der öffentlichen Hand. Aus diesem Grund wird sich die Regierung zu gegebener Zeit Bericht erstatten lassen, inwiefern die eingeleiteten Massnahmen die erwartete Wirkung erzielen und ob die Schwerpunktsetzung der Integrationspolitik des Kantons St.Gallen noch den aktuellen Herausforderungen entspricht.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

In der Februarsession 2007 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.07.04 «Integration – Gesetzliche Grundlagen» mit folgendem Wortlaut gut:

«Die Regierung wird eingeladen, Bericht zu erstatten über die Frage, ob und inwieweit gesetzliche Regelungen zur Umsetzung der eidgenössischen Integrationspolitik notwendig sind.»

Ebenfalls gutgeheissen wurde das Postulat 43.08.01 «Eltern in die Pflicht nehmen»:

«Die Regierung wird beauftragt, im Rahmen der Postulatsberichte zur Elternbildung (43.06.01), Familienpolitik (43.07.28) und Integration (43.07.04) aufzuzeigen, wie und mit welchen gesetzlichen Grundlagen die Eltern im Bereich Erziehung und Betreuung ihrer Kinder besser gefördert und unterstützt, aber auch in die Pflicht genommen und bei Nichteinhaltung ihrer Pflichten vermehrt belangt werden können.»

Die Regierung erstattet in Erfüllung dieser Aufträge folgenden Bericht. Vertreterinnen und Vertreter der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) sowie des Verbands der St.Galler Volksschulträger (SGV) haben im Lenkungsausschuss den Prozess der Berichterarbeitung mitgestaltet.

1. Einleitung

Im Kanton St.Gallen lebten Ende des Jahres 2009 gesamthaft 474'676 Personen, davon 106'926 Personen ohne Schweizer Pass mit rund 150 Staatsangehörigkeiten. Die Zahl der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung belief sich Ende 2009 auf insgesamt 103'067 Personen. Das sind 21,7 Prozent der Bevölkerung des Kantons St.Gallen. Dieser Ausländeranteil entsprach Ende 2009 exakt dem schweizerischen Durchschnitt.

Die Integration der Ausländerinnen und Ausländer verläuft im Kanton St.Gallen im Grossen und Ganzen erfolgreich. Davon profitieren die Ausländerinnen und Ausländer selbst, denen es mehrheitlich gelingt, ihre persönliche Situation durch die Migration zu verbessern. Davon profitiert auch der Kanton, weil dessen Wirtschaft den Bedarf an Arbeitskräften decken kann, ein grosses Segment neuer Konsumentinnen und Konsumenten gewinnt und dadurch neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Integration verläuft jedoch nicht in jedem Fall erfolgreich. Leidtragende sind wiederum die Betroffenen selbst, die mit Armut und sozialem Ausschluss konfrontiert werden. Betroffen ist aber auch die öffentliche Hand in Form erhöhter Aufwendungen etwa bei den Sozialkosten oder bei der öffentlichen Sicherheit. An einer Verbesserung der Integration besteht deshalb ein erhebliches öffentliches Interesse, ohne das sich staatliche Massnahmen nicht rechtfertigen liessen. Die Zuwanderung hat unsere Gesellschaft verändert. Wie jede Veränderung erfordert auch die Zuwanderung von allen Beteiligten und Betroffenen eine Anpassungsleistung. Leistungen der Ausländerinnen und Ausländer (z.B. Spracherwerb) gleichermassen wie Leistungen der Schweizerinnen und Schweizer (z.B. Umgang mit Fremden), aber auch Leistungen der Institutionen und Organisationen der Aufnahmegesellschaft (z.B. Beratung von und Massnahmenvollzug bei fremdsprachigen Klientinnen und Klienten).

In Bezug auf die ausländische Bevölkerung darf der Fokus einer erfolgreichen Integrationsförderung nicht allein auf der Integration der jüngsten Generation von Zugewanderten liegen. Auch die nachholende Integration, die sich um Desintegrationsphänomene bei schon länger anwesenden Ausländerinnen und Ausländern kümmert, muss verstärkt thematisiert werden. Desintegrationsphänomene sind in erster Linie durch soziale und weniger durch kulturelle Ursachen bedingt. Von diesem Phänomen sind Schweizerinnen und Schweizer genauso betroffen. Der Bericht konzentriert sich aber auf den Aspekt der Ausländerintegration. Dabei richtet er den Blick primär auf die Rahmenbedingungen, ohne die eine erfolgreiche Integration nicht

möglich ist. Die im Ausländergesetz festgeschriebenen individuellen Verpflichtungen und Auflagen zur Integration, die für die Ausländerinnen und Ausländer gelten, setzt der Bericht als integralen Teil einer erfolgreichen Zuwanderungspolitik als selbstverständlich voraus.

Im vorliegenden Bericht messen sich die Erfolge der Integration der ausländischen Bevölkerung anhand des Kriteriums der Chancengleichheit. Eine Integration ist dann erfolgreich, wenn Ausländerinnen und Ausländer unter Berücksichtigung ihrer sozioökonomischen Lage und gesellschaftlichen Situation vergleichbare Werte bezüglich der Arbeitsmarktchancen, Bildungschancen, Gesundheit und der sozialen Sicherheit aufweisen wie Schweizerinnen und Schweizer, die sich in der gleichen Situation befinden.[1] Die wichtigsten Ursachen von Integrationsproblemen sind eine schwierige sozioökonomische Lage und Bildungsferne. Der Zugang zu Erwerbstätigkeit ist deshalb eine zentrale Bedingung für eine gelungene Integration. Dabei ist der Integrationserfolg in der Arbeit und in der Bildung eng mit den Kenntnissen der lokalen Sprache und mit Kontakten im lokalen Umfeld verbunden.

Mit der Integration ausländischer Personen haben sich Regierung und Kantonsrat in den letzten Jahren schon häufig befasst. Im Folgenden eine Auswahl parlamentarischer Vorstösse:
– 42.07.40 Integrationskurse für einbürgerungswillige ausländische Staatsangehörige;
– 42.07.48 Integrationsvereinbarungen;
– 51.03.26 Gesellschaftliche Integration und Lehrstellen;
– 51.06.50 Frühförderung von Kindern aus Migrantenfamilien und Deutschkurs für die Mütter;
– 51.07.59 Was bringen Ausländer dem Kanton St.Gallen?;
– 51.08.69 Förderung der Deutschkurse bis Niveau B1;
– 61.08.27 Raschere Integration durch Beschulung in der Schweiz.

Mit der Beantwortung des Postulats 43.07.04 «Integration – Gesetzliche Grundlagen» wird ein umfassender Bericht vorgelegt, der die Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Kantons St.Gallen skizziert. Der Bericht legt den Ist-Zustand der Integrationspolitik des Kantons und des Bundes dar, skizziert Entwicklungen und geht auf die künftigen kantonalen Schwerpunkte ein. Weiter beantwortet er die Frage, ob und inwieweit zusätzliche gesetzliche Regelungen zur Umsetzung der eidgenössischen Integrationspolitik im Kanton St.Gallen zum jetzigen Zeitpunkt notwendig sind.

Die Regierung geht davon aus, dass erfolgreiche Integration eine Mehrsäulenpolitik erfordert. Sie besteht aus einer guten Informationspolitik gegenüber Ausländerinnen und Ausländern sowie gegenüber der einheimischen Bevölkerung, aus individuellen Qualifizierungsangeboten und -massnahmen, aus dem Abbau von Integrationshürden und der Durchsetzung der Rechtsordnung.

2. Demographische Ausgangslage

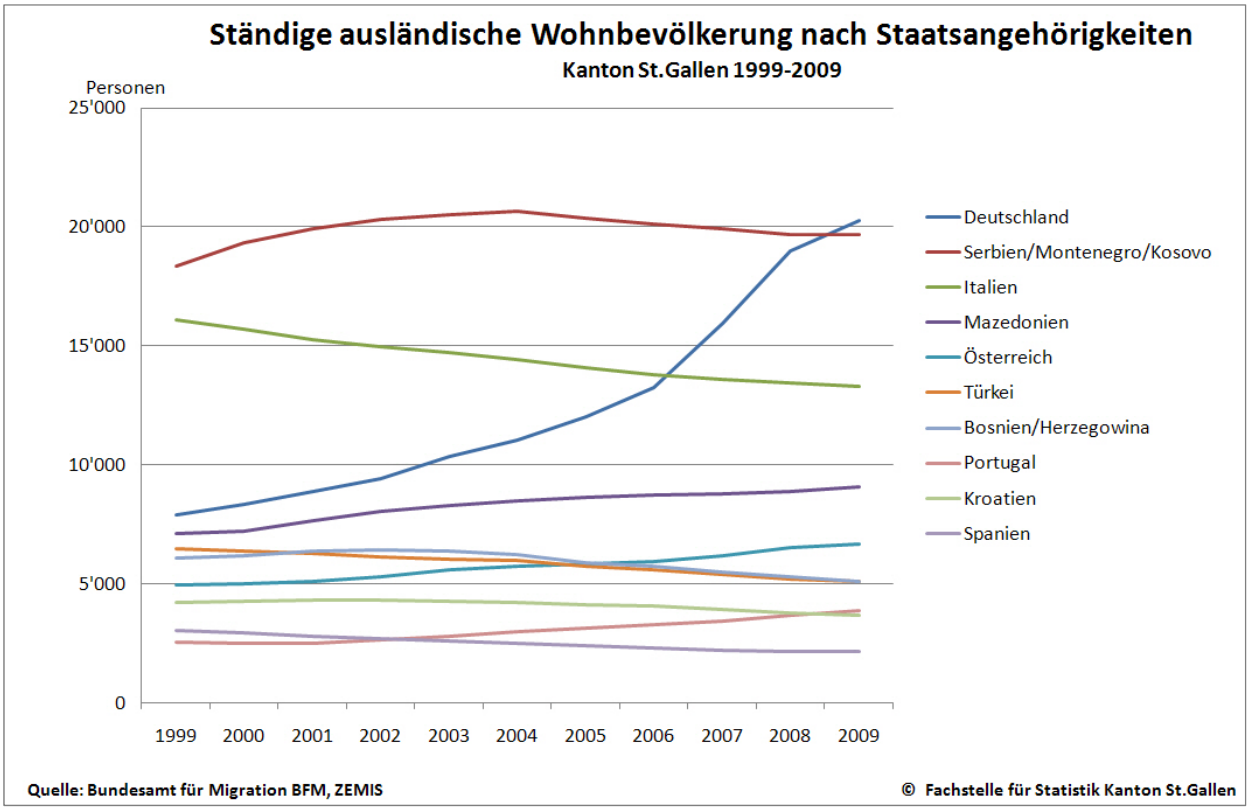
Die kantonale Integrationsförderung geht von der Realität einer heterogen zusammengesetzten Bevölkerung aus. Die ausländische Wohnbevölkerung ist Bestandteil der Gesamtbevölkerung des Kantons St.Gallen. Im Folgenden finden sich statistische Angaben, welche sich in Teilbereichen auf die ausländische Wohnbevölkerung des Kantons St.Gallen beziehen.

2.1. Wichtigste Herkunftsländer

Im Kanton St.Gallen lebten Ende des Jahres 2009 gesamthaft 474'676 Personen, davon 106'926 Personen ohne Schweizer Pass. Die wichtigsten Herkunftsländer sind in absteigender Reihenfolge Deutschland, Serbien / Montenegro / Kosovo (die derzeit statistisch noch nicht separat ausgewiesen werden können), Italien, Mazedonien, Österreich, Türkei, Bosnien / Her-

[1] Bericht «Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz», Bundesamt für Migration, Bern (2006), S. 8.

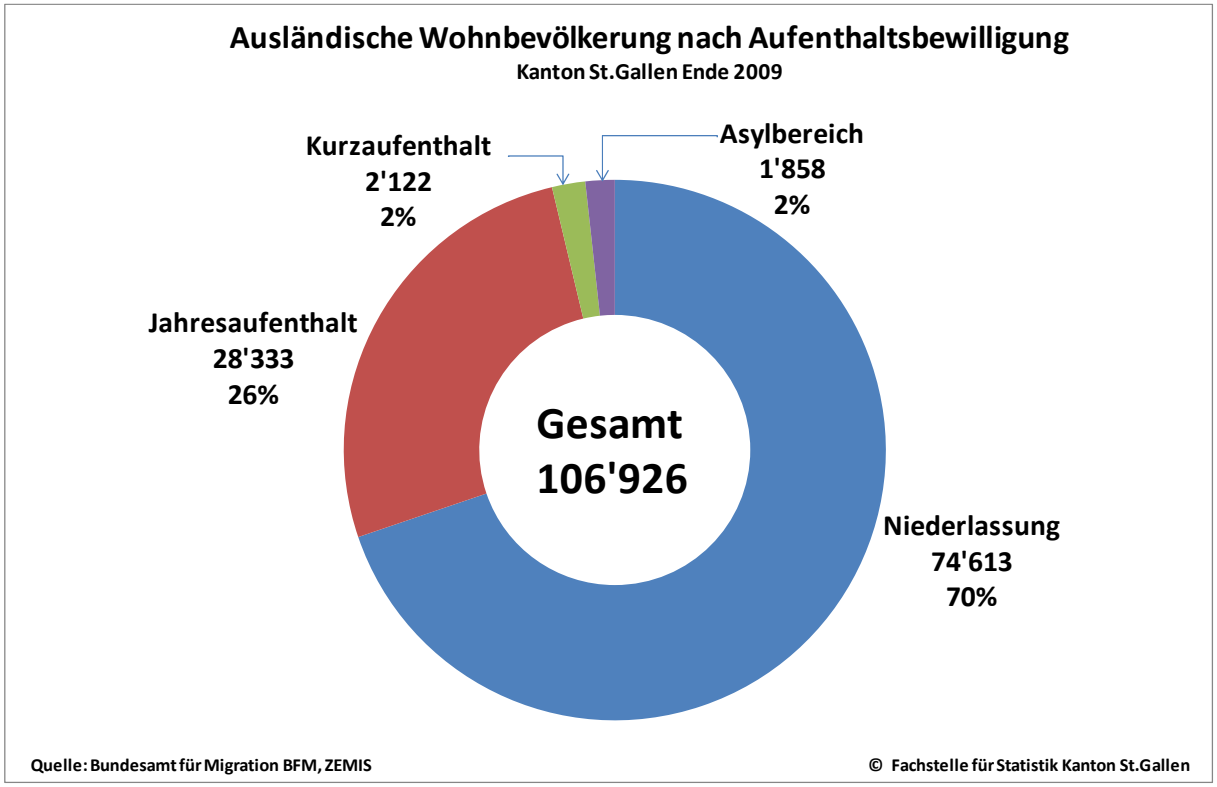
zegowina, Portugal, Kroatien und Spanien. Auf diese Länder entfallen 83 Prozent der gesamten ausländischen Bevölkerung im Kanton (vgl. Grafik 1). Nach wichtigsten Herkunftsländern haben sich in den letzten Jahren im Kanton St.Gallen deutliche Verschiebungen ergeben. Personen, die heute zuwandern, stammen vorwiegend aus EU- und EFTA-Staaten, gegenüber denen Personenfreizügigkeit besteht.



Grafik 1: Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit

2.2. Gesamte ausländische Bevölkerung nach Aufenthaltsbewilligung

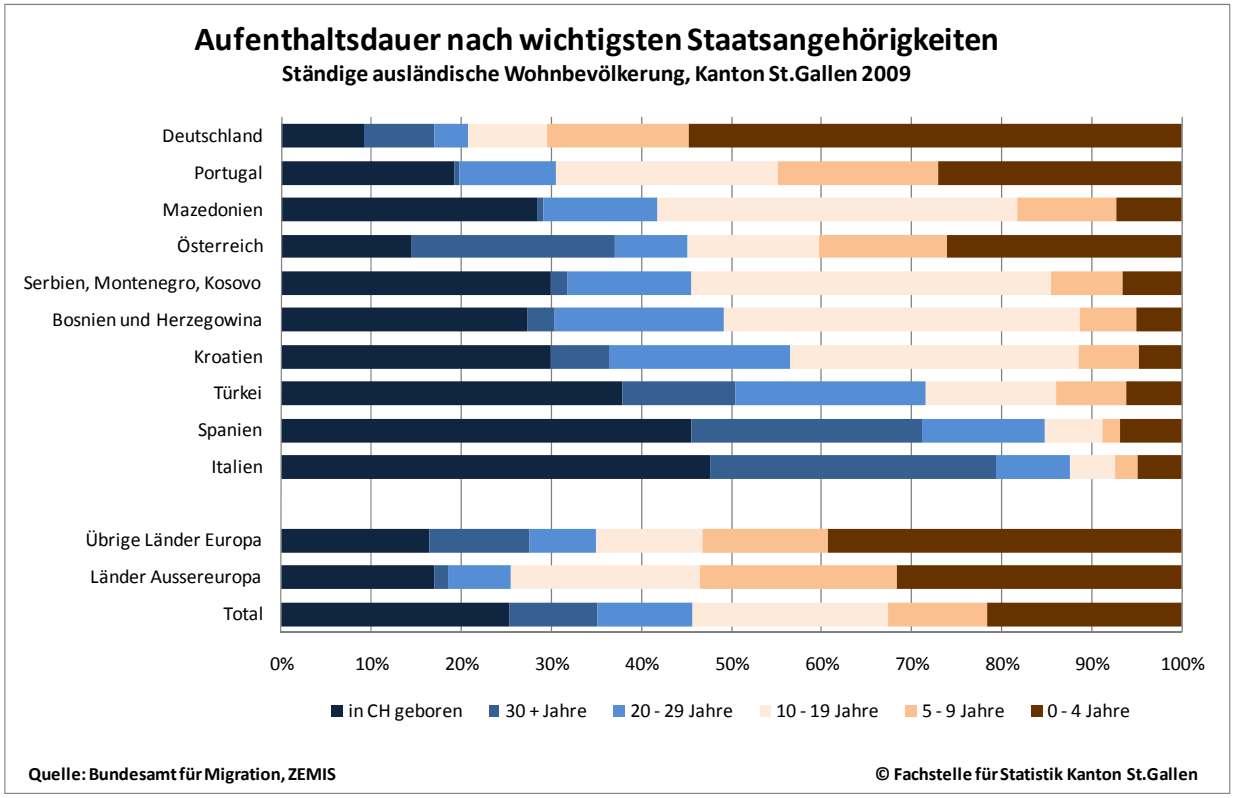
Die gesamte ausländische Wohnbevölkerung von 106'926 Personen teilt sich nach Aufenthaltsbewilligungen wie folgt auf: 70 Prozent (74'613 Personen) haben eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C), 26 Prozent (28'333 Personen) verfügen über eine Jahresaufenthaltsbewilligung (Ausweis B; mitgezählt werden auch Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter mit einer Gesamtbewilligungsdauer von wenigstens 12 Monaten). Die Personen mit Niederlassungs- oder Jahresaufenthaltsbewilligung bilden zusammen die ständige ausländische Wohnbevölkerung, welche 96 Prozent der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung ausmacht. Genau 2 Prozent (2'122 Personen) entfallen schliesslich auf Kurzaufenthalt (Ausweis L, Gesamtbewilligungsdauer unter 12 Monaten). Die Personen des Asylbereichs (vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer sowie pendente Asylgesuche; anerkannte Flüchtlinge werden der ständigen Wohnbevölkerung zugerechnet) machen knapp 2 Prozent aus. Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter sowie Personen des Asylbereichs bilden zusammen die nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung.



Grafik 2: Ausländische Wohnbevölkerung nach Aufenthaltsbewilligung

2.3. Aufenthaltsdauer nach wichtigsten Staatsangehörigkeiten

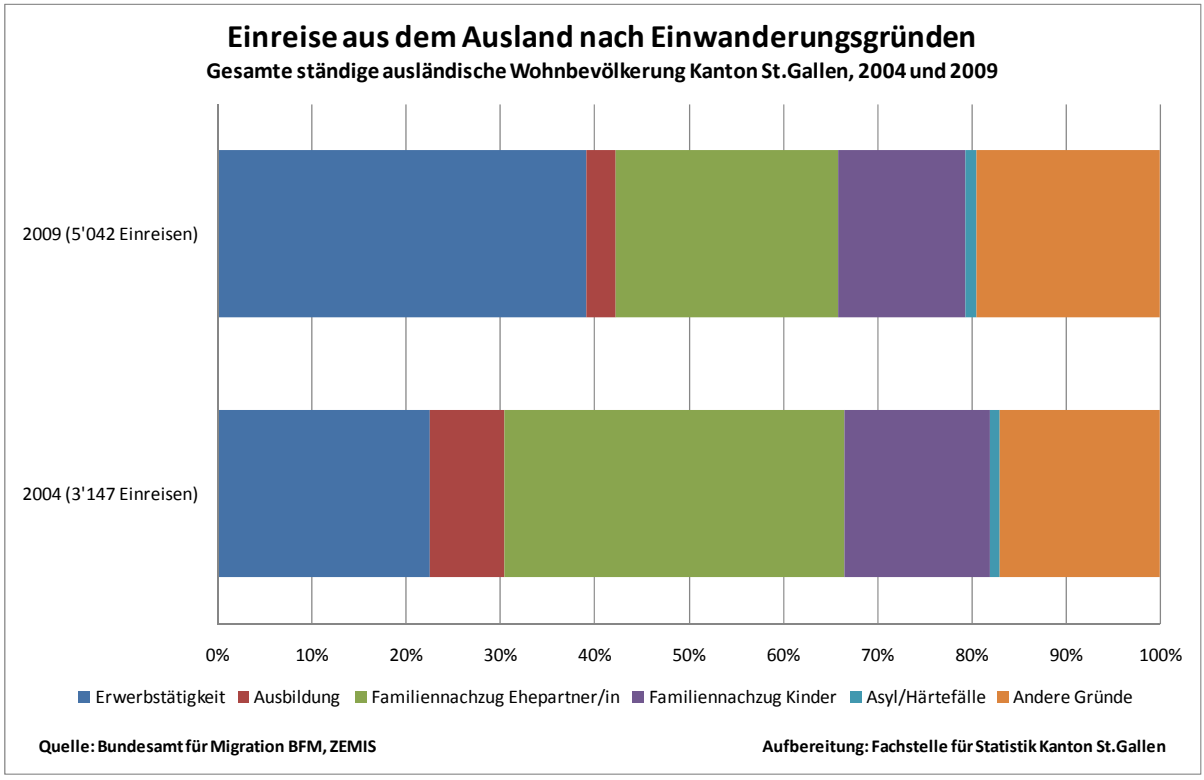
Von der gesamten ständigen ausländischen Wohnbevölkerung des Kantons St.Gallen wurden 25 Prozent in der Schweiz geboren, 20 Prozent leben bereits seit wenigstens 20 Jahren und 42 Prozent seit wenigstens zehn Jahren in der Schweiz. Die Struktur nach Aufenthaltsdauer unterscheidet sich stark nach einzelnen Staatsangehörigkeiten (vgl. Grafik 3). Bei den Personen aus dem «neuen» Einwanderungsland Deutschland lebt die grosse Mehrheit noch keine zehn Jahre in der Schweiz. Entgegengesetzt ist die Struktur beim «alten» Einwanderungsland Italien. Fast 80 Prozent der Personen mit italienischer Staatsbürgerschaft sind in der Schweiz geboren oder leben seit wenigstens 30 Jahren hier. Nochmals anders sieht die Struktur bei den Personen aus Serbien, Montenegro und Kosovo aus. Hier lebt der grösste Teil bereits zwischen zehn und 29 Jahren in der Schweiz.



Grafik 3: Aufenthaltsdauer nach wichtigsten Staatsangehörigkeiten

2.4. Einreise aus dem Ausland nach Einwanderungsgrund

Der Einwanderungsgrund hat sich in den letzten fünf Jahren ebenfalls deutlich verändert (vgl. Grafik 4). Im Jahr 2004 entfielen mehr als 50 Prozent der Einreisen aus dem Ausland auf den Familiennachzug von Ehepartnerinnen sowie Ehepartnern und Kindern. Der Einreisegrund Erwerbstätigkeit machte lediglich 23 Prozent aus. Im Jahr 2009 entfielen fast 40 Prozent der Einreisen auf den Grund Erwerbstätigkeit, der Anteil des Familiennachzugs ist von ehemals 50 Prozent auf 37 Prozent gesunken. Diese jüngste Entwicklung ist die Folge des Freizügigkeitsabkommens der Schweiz mit den EU-Staaten. Ausländische Zugezogene sind deshalb heute beruflich qualifizierter als dies früher der Fall war. Tendenziell ist das Ausbildungsniveau der neu zugezogenen Ausländerinnen und Ausländer umso höher, je weniger lang sie in der Schweiz sind. Rund 55 Prozent der in der Region Ostschweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer im Alter von 25 bis 60 Jahren, die in den letzten zwei Jahren in die Schweiz kamen, haben einen Abschluss auf Tertiärstufe und sieben Prozent einen Abschluss auf Sekundarstufe I. Bei Ausländerinnen und Ausländern, die seit über zehn Jahren hier leben, sind die Anteile gerade umgekehrt.



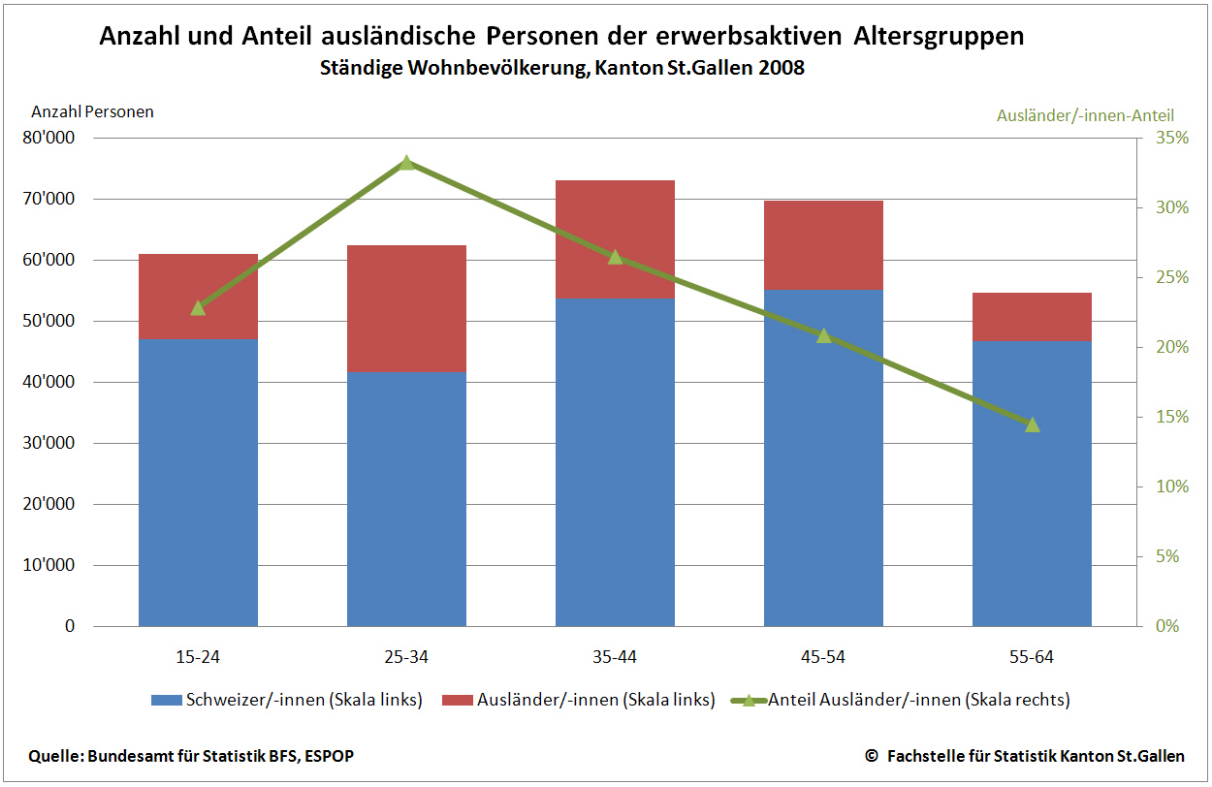
Grafik 4: Einreise aus dem Ausland nach Einwanderungsgründen

2.5. Binationale Ehen und Geburten

Im Jahr 2008 machte der Anteil binationaler Ehen im Kanton St.Gallen 35 Prozent aus. D.h., dass heute mehr als jede dritte Ehe im Kanton St.Gallen mit wenigstens einer Person mit ausländischer Staatsbürgerschaft geschlossen wird. Der Anteil der Heiraten zwischen einem Schweizer und einer Schweizerin lag 2008 bei 53 Prozent. Von den 4'664 Geburten, die es im Jahr 2008 im Kanton St.Gallen gab, entfallen knapp zwei Drittel auf Schweizer Staatsangehörige und knapp ein Drittel auf ausländische Staatsangehörige.

2.6. Personen im erwerbsaktiven Alter

Betrachtet man die Bevölkerung im erwerbsaktiven Alter (15- bis 64-Jährige), so ist die Zahl der Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit bei der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen mit rund 21'000 Personen am grössten (vgl. Grafik 5, linke Skala). Gemessen an der gesamten Bevölkerung dieser Altersgruppe (62'000 Personen) entspricht dies einem Anteil von gut 33 Prozent (vgl. Grafik 5, rechte Skala). Den tiefsten Anteil an Personen ohne Schweizer Pass weist die Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen mit 14,5 Prozent auf. Bei der Gesamtheit der Personen der ständigen Wohnbevölkerung im erwerbsaktiven Alter (15-64) beträgt der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer 23,4 Prozent (in Grafik 5 nicht ersichtlich).



Grafik 5: Anzahl und Anteil ausländische Personen der erwerbsaktiven Altersgruppen

3. Grundlagen

3.1. Begriffe

a) Ausländerinnen und Ausländer

Im Postulatsbericht wird durchgehend der rechtliche Begriff Ausländerinnen und Ausländer verwendet. Dies, weil im Bericht die relevanten rechtlichen Grundlagen erörtert werden und deshalb von weiteren Bezeichnungen wie etwa Migrantinnen und Migranten, Personen mit Migrationshintergrund usw. abgesehen wurde.

b) Integration

Mit dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20; abgekürzt AuG) und der Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.205; abgekürzt VIntA) wurden die Ziele der schweizerischen Integrationspolitik rechtlich verankert. Auf eine Legaldefinition von Integration wurde bewusst verzichtet, da das gesellschaftliche Verständnis und die Vorstellungen über Integration einem dauernden Wandel unterworfen sind. Der Bundesrat definiert den Begriff und die Ziele der Integration in der Botschaft zum AuG: «Integration bezeichnet den Eingliederungsprozess einzelner sozialer Gruppen in das gesellschaftliche Ganze […]. Ziel jeglicher Integrationsbemühungen, die sowohl von den zugezogenen Personen als auch von der Aufnahmegesellschaft ausgehen müssen, ist ein Zusammenleben, welches 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. […] Integration kann nur gelingen, wenn Ausländerinnen und Ausländern echte und effektive Möglichkeiten gewährt werden, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Schweiz teilzuhaben.»[2]

2 Vgl. Botschaft des Bundesrates zum neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.40; abgekürzt AuG) vom 16. Dezember 2005. Die entsprechenden Artikel finden ihren Niederschlag in Art. 4 AuG.

c) Integrationspolitik

Der neueste Bericht des Bundesrats[3] definiert den Begriff der Integrationspolitik folgendermassen: «Die Integrationspolitik umfasst alle vom Staat gesetzten rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen, die den Integrationsprozess begünstigen oder behindern. In einem demokratischen Rechtsstaat wie der Schweiz stellt das Ziel der staatlichen Integrationspolitik die chancengleiche Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben dar (Art. 4 Abs. 3 AuG). […] Eine gezielte Integrationspolitik bezweckt, Voraussetzungen zu schaffen, damit Ausländerinnen und Ausländer ihre Fähigkeiten soweit wie möglich nutzen können. Damit das Potenzial der Migrantinnen und Migranten […] voll genutzt werden kann, ist der chancengleiche Zugang zu gewährleisten und sind allfällige diskriminierende Schranken abzubauen. Als Effekt dieser Politik sind höhere Steuereinnahmen und die Vermeidung von Kosten, die bei fehlender Integration namentlich im Sozial- und Gesundheitswesen anfallen, zu erwarten.»

d) Integrationsförderung in den Regelstrukturen

Integration ist seit dem AuG als gemeinsame Querschnittaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden verankert (Art. 53 AuG). Folglich ist die Integration als Aufgabe von sämtlichen Behördenstellen auf den verschiedenen föderalistischen Ebenen in ihrem Grundauftrag wahrzunehmen. Mit Regelstrukturen sind diejenigen staatlichen Stellen gemeint, die primär für eine bestimmte Aufgabe zuständig sind (z.B. RAV, Schule, Sozialdienst, Berufsberatung usw.). Die Integrationsförderung erfolgt in erster Linie über diese Regelstrukturen. Ergänzend wirkt die spezifische Integrationsförderung.

e) Spezifische Integrationsförderung

Die spezifische Integrationsförderung verfolgt zwei Stossrichtungen: Zum einen werden Massnahmen finanziert, die dazu beitragen, dass Ausländerinnen und Ausländer so weit qualifiziert werden, dass sie die Angebote der Regelstrukturen nutzen können. Durch bedarfsgerechte Angebote werden Lücken im Angebot der Regelstrukturen ergänzt, beispielsweise bei der Sprachförderung für neu zugewanderte junge Eltern mit Kindern. Zum andern richten sich die Angebote der spezifischen Integrationsförderung an die Regelstrukturen und unterstützen diese darin, ihren Integrationsauftrag wahrzunehmen. Dabei stehen Fragen der Vollzugs- und Dienstleistungsqualität der Organisationen und Institutionen sowie Fragen der Zielgruppenorientierung und Zielgruppenerreichung im Zentrum. Vielfach münden die Inputs der spezifischen Integrationsförderung bei den Institutionen der Regelversorgung in Organisationsentwicklungsvorhaben.

3.2. Integration der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz[4]

Seit der Konstituierung des Bundesstaates hat die Schweiz verschiedene Phasen der Einwanderungs- und Integrationspolitik durchlebt. Die Industrialisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts verwandelte die Schweiz mehr und mehr in ein Einwanderungsland. Bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs kannte die Schweiz eine liberale Einwanderungspolitik. Es galt die Niederlassungsfreiheit. Zugezogene wurden zur Einbürgerung ermutigt. Vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs erreichte der Ausländeranteil 15 Prozent, wobei die Zugewanderten schon damals vor allem in den Städten wohnhaft waren. Die «Politik der offenen Tür» veränderte sich nach dem Ersten Weltkrieg und den darauf folgenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Viele Ausländerinnen und Ausländer kehrten in ihre Heimat zurück. Gleichzeitig wurde die Regelung zur Einreise und zum Aufenthalt dem Bund übertragen. In der Zwischenkriegszeit verschloss sich die Schweiz gegenüber der Einwanderung zunehmend. Im Jahr 1934 trat schliesslich das

3 Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes, Bericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte, Bern (2010), S. 21.

4 Vgl. Piguet Etienne, «Einwanderungsland Schweiz, Fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen», Bern (2006), S. 9 ff.

Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) in Kraft, das den Aufenthalt und die Niederlassung beschränkte. Die Einbürgerungsgesetzgebung wurde ebenfalls verschärft. Diese restriktive Zulassungspolitik wurde nach dem Zweiten Weltkrieg aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs und des Bedarfs nach Arbeitskräften wieder gelockert. Eines der wichtigsten Merkmale der Migrationspolitik der Nachkriegszeit bestand darin, der Einwanderung einen vorübergehenden Charakter zu verleihen. Die Migrationspolitik basierte auf dem Rotationsprinzip. Man ging von einem vorübergehenden Aufenthalt der Arbeitskräfte aus und sprach von «Gastarbeitern». Eine Integration letzterer in die hiesige Gesellschaft war damals nicht gewünscht.

In den 1960er-Jahren erlebte die Schweiz die bis dahin grösste Einwanderungswelle. Die Frage nach gesellschaftlicher Integration wurde akut und es kam zu Spannungen, die im Ausdruck «Überfremdung» und entsprechenden politischen Vorstössen ihren Niederschlag fanden. Noch in den 1970er-Jahren sind bei der damaligen Ölkrise und der späteren Wirtschaftskrise Ausländerinnen und Ausländer wieder in ihre Heimatländer zurückgekehrt. Erst als die Schweiz das damalige Jugoslawien zum Rekrutierungsgebiet für die dringend benötigten Arbeitskräfte (damals noch Saisonniers) machte und zudem der Jugoslawienkonflikt ausbrach, kamen Ausländerinnen und Ausländer in die Schweiz, die nicht mehr zurückkehrten und zudem ihre Familien in die Schweiz nachzogen. Mitverantwortlich für diese Entwicklung war die Umwandlungsmöglichkeit der Bewilligungen für Saisonniers. Wer innerhalb von vier Jahren 36 Monate Aufenthalt und später gar nur 30 Monate sowie eine Dauerstelle nachweisen konnte, bekam eine ordentliche B-Bewilligung mit der Möglichkeit des Familiennachzugs. Dies führte dazu, dass sich die Arbeitgeber mit echten Saisonstellen nach neuen Saison-Arbeitskräften umsehen mussten und folglich ein hoher Bedarf nach immer neuen Arbeitskräften entstand. In den 1990er-Jahren wurde in der Schweiz ein fundamentaler Wandel der Migrationspolitik eingeleitet. Das Rotationsprinzip mit dem Saisonnierstatut wurde durch ein neues Migrationsmanagement abgelöst. Dabei wurde die arbeitsmarktliche Zulassung von Staatsangehörigen ausserhalb der EU- und EFTA-Staaten auf sehr gut qualifizierte Arbeitskräfte eingegrenzt und gleichzeitig öffnete sich die Schweiz mit der Einführung der Personenfreizügigkeit gegenüber den Staatsangehörigen aus den EU- und EFTA-Staaten.

Mit dem Wandel des internationalen Kontexts, der Diversifizierung der Einwanderung und der Tatsache, dass sich immer mehr Ausländerinnen und Ausländer dauerhaft in der Schweiz niederliessen, wurden auch Integrationsfragen immer wichtiger. Es wuchs die Einsicht, dass Migrationspolitik mehr sein musste als die Erteilung und der Entzug von Bewilligungen. Der Bund verfügte damals jedoch noch über keine gesetzlichen Grundlagen, die es ermöglichten, sich aktiv um die Integration zu kümmern. Dies änderte sich Ende der 1990er-Jahre mit der Einfügung eines «Integrationsartikels» ins damalige ANAG.[5] Damit wurde die Grundlage für eine finanzielle Beteiligung des Bundes an integrativen Projekten geschaffen. Diese am 1. Oktober 1999 in Kraft gesetzte Norm markiert den eigentlichen Beginn der offiziellen schweizerischen Integrationspolitik. In vielen Kantonen und Gemeinden wurden Integrationsmassnahmen verstärkt unterstützt, Integrationsdelegierte ernannt und Fachstellen aufgebaut, die sich Integrationsaufgaben widmeten. Ergänzt wurde der Art. 25a ANAG im Jahr 2000 durch die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Anlässlich einer umfassenden Teilrevision dieser Verordnung im Jahr 2005 wurden erstmals Vorschriften in Bezug auf die Integration aufgenommen.

Mit dem AuG wurden viele der in der Integrationsverordnung festgehaltenen Vorschriften in ein Integrationskapitel des Bundesgesetzes überführt und damit auf Gesetzesstufe gehoben. Mit dem AuG wurde auch der Schritt hin zu einer aktiven Steuerung der Migration vollzogen, indem die Zuwanderung aus Drittstaaten beschränkt und an Bedingungen geknüpft wurde.

---

5 ANAG, Art. 25a, Abs. 1: «Der Bund kann den Kantonen für die soziale Eingliederung von Ausländern finanzielle Beiträge ausrichten; diese werden in der Regel nur gewährt, wenn sich die Kantone oder Gemeinden angemessen an den Kosten beteiligen. Der Bundesrat regelt das Verfahren.»

3.3. Rechtsgrundlagen

3.3.1. Aktuelle Rechtsgrundlagen im Allgemeinen

a) Personenfreizügigkeit mit der EU

Die Einführung der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU veränderte die Zulassungspolitik der Schweiz gegenüber Personen der EU massgeblich. Durch das Freizügigkeitsabkommen (SR 0.142.112.681) erhalten Staatsangehörige der Schweiz und der EU das Recht, Arbeitsplatz und Wohnsitz innerhalb der Staatsgebiete der Vertragsparteien frei zu wählen. Voraussetzung für die Nutzung dieses Rechts ist, dass sie über einen gültigen Arbeitsvertrag verfügen, selbständig erwerbend sind oder – bei Nichterwerbstätigen – über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Diese Ausgangslage gilt seit dem 1. Juni 2007 für die EU-17 und wird für die EU-8 ab dem 1. Mai 2011 gelten. Definitiv für beide Anspruchsgruppen wird diese Regelung am 1. Juni 2014 sein.

Das Freizügigkeitsabkommen basiert auf Gegenseitigkeit: Schweizerinnen und Schweizern stehen in den Vertragsländern der EU die gleichen Rechte zu wie deren Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz.

b) Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und die dazugehörige Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer

Der Anwendungsbereich des AuG und der VIntA beschränkt sich vorwiegend auf sogenannte Drittstaatangehörige, d.h. auf Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der EU oder der EFTA besitzen. Gemäss Freizügigkeitsabkommen ist eine Schlechterstellung von EU/EFTA-Staatsangehörigen sowie Drittstaatangehörigen, welche mit einem/einer EU/EFTA-Staatsangehörigen verheiratet sind, gegenüber Schweizerinnen und Schweizern nicht zulässig. Dies hat beispielsweise zur Folge, dass der Spracherwerb gemäss AuG im Rahmen von Integrationsvereinbarungen lediglich von Drittstaatangehörigen eingefordert werden kann, nicht aber von EU/EFTA-Staatsangehörigen und deren Angehörigen. Bei Drittstaatangehörigen, die mit Schweizer Staatsbürgern verheiratet sind, ist ebenfalls von einem starken Rechtsanspruch auf Erteilung und Verlängerung der Bewilligung auszugehen. Damit erhalten diese Drittstaatangehörigen ausländerrechtlich eine Rechtsstellung, die mit derjenigen der EU/EFTA-Staatsangehörigen vergleichbar ist. Indessen gehen auch für EU/EFTA-Staatsangehörige und deren Angehörige günstigere Bestimmungen[6] des Ausländergesetzes vor wie z.B. die Bestimmungen über die Integrationsförderung.[7] Das AuG und die VIntA wenden sich entsprechend in vollem Umfang an Drittstaatangehörige, welche weder Angehörige von Schweizern und Schweizerinnen noch von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürger sind, sowie teilweise – wie oben dargelegt – auch an EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger, sofern die Bestimmungen günstiger sind.

Weiter enthalten das revidierte Asylgesetz (AsylG, SR 142.31), die Asylverordnungen (SR 142.312, SR 142.311, SR 142.314) oder die Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) relevante Bestimmungen.

3.3.2. Integration als gesellschaftlicher Prozess

AuG und VIntA beschreiben Integration zum einen als gesellschaftlichen Prozess.

a) Chancengleichheit als Ziel

Sowohl das AuG als auch die VIntA definieren die Chancengleichheit als Ziel der Integration.[8] Sie ist dann gelungen, wenn Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz in den verschiedenen Integrationsbereichen vergleichbare Kennzahlen aufweisen wie Schweizerinnen und

---

6 Vgl. Art. 2 und 3 AuG.

7 Vgl. Art. 53, 55 und 56 AuG.

8 Art. 53 Abs. 2 AuG; Art. 2 Abs. 1 VIntA.

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.[9]

b) Integration als gegenseitiger und gesellschaftlicher Prozess[10]

Integration ist ein gegenseitiger Prozess, an dem sowohl die schweizerische wie die ausländische Bevölkerung beteiligt sind. Dies erfordert Offenheit und Anerkennung gegenüber der einheimischen bzw. ausländischen Bevölkerung und setzt den Abbau von Integrationshemmnissen voraus.

c) Integration als Querschnittaufgabe[11]

Integrationsförderung erfolgt in allen gesellschaftlichen Bereichen und liegt in der Verantwortung der jeweiligen Akteure und Akteurinnen. Sie findet primär über die Regelstrukturen, d.h. über das Schul- und Bildungswesen, die Institutionen der sozialen Sicherheit (z.B. über arbeitsmarktliche Massnahmen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung), das Gesundheitswesen usw. statt. Dabei sind alle staatlichen Ebenen angehalten, die Integration als Querschnittaufgabe in ihren Zuständigkeiten in den verschiedenen Bereichen zu verankern. Für die Koordination und Steuerung der Integrationsmassnahmen sind entsprechende Stellen zu bezeichnen.

d) Integration als staatliche Aufgabe[12]

Integration ist heute als staatliche Aufgabe anerkannt. Integrationspolitik ist eine wesentliche Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden, welche in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, den Nichtregierungs- und Ausländerorganisationen zu erfolgen hat.

e) Information und Integrationsförderung ab Zuzug

Alle staatlichen Ebenen sind verpflichtet, für eine angemessene Information der Ausländerinnen und Ausländer zu sorgen.[13] Dies betrifft Informationen über ihre Rechte und Pflichten gleichermassen wie Informationen betreffend spezifische Integrationsangebote wie z.B. Deutschkurse.

3.3.3. Individuelles Integrationsverhalten und klare Erwartungen an Ausländerinnen und Ausländer

Integration wird im AuG und in der VIntA nicht nur als gesellschaftlicher Prozess verstanden, sondern auch als individuelles Merkmal und Verhalten beschrieben. Ausländerinnen und Ausländer sollen sich um ihre Integration bemühen und sich mit den Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen. Dem Erlernen der Landessprache und der Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung und der Werte der Bundesverfassung wird ein hoher Stellenwert beigemessen.[14] Im Rahmen des ausländerrechtlichen Verfahrens wird der Beitrag einer Person zu ihrer Integration unter Berücksichtigung ihrer persönlichen Verhältnisse beurteilt. Mit bestimmten Ausländerinnen und Ausländern können die Erwartungen an ein positives Integrationsverhalten in einer Integrationsvereinbarung festgehalten werden (vgl. Abschnitt 5.2.2.).

Die Integration als ausländerrechtliches Erfordernis stellt die Anforderungen dar, die im Einzelfall bei Zulassungs-, Bewilligungs-, Widerrufs- oder Wegweisungsverfahren in Bezug auf den Grad der Integration von bestimmten Ausländerinnen und Ausländern von den Behörden geprüft werden. Der Grad der Integration ist ebenfalls relevant bei der Prüfung der Einbürge-

9 Bericht «Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz», Bundesamt für Migration, Bern (2006), S. 5.

10 Art. 4 Abs. 1 und 3 AuG.

11 Art. 53 AuG; Art. 2 Abs. 2 VIntA.

12 Art. 53 AuG; Art. 2 Abs. 3 und 4 VIntA.

13 Art. 56 AuG; Art. 10 VIntA.

14 Art. 4 Abs. 4, 23 Abs. 2, 34 Abs. 4, 53 Abs.3, 54 und 55 Abs.1 AuG und Art. 4, 5, 7, 10, 13 und 18 VIntA.

rungsvoraussetzungen. Der Bundesrat hat jüngst in der Botschaft zu seinem Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative[15] die Erfordernisse zur Bestimmung der Integration näher umschrieben. Von Ausländerinnen und Ausländern wird im Rahmen ausländerrechtlicher Entscheide erwartet, dass sie:

– die Grundwerte der Bundesverfassung respektieren;
– die öffentliche Sicherheit und Ordnung einhalten;
– einen Willen zur Teilhabe am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung zeigen;
– über Kenntnisse einer Landessprache verfügen.

Grundsätzlich gilt, dass die Anforderungen an die Integration umso höher sind, je mehr Rechte mit dem angestrebten Rechtsstatus verliehen werden.

Seit Inkrafttreten des AuG haben die Kantone (wie schon zuvor unter dem ANAG) die Möglichkeit, bei Kurzaufenthaltsbewilligungen[16] die Erteilung der Bewilligung mit Bedingungen zu versehen. Dasselbe gilt für Jahresaufenthaltsbewilligungen.[17] Eine besondere Bedingung unter dem neuen Recht kann sein, dass ein Sprach- und Integrationskurs besucht werden muss.[18] Insbesondere anlässlich der Bewilligungserteilung im Rahmen des Familiennachzugs sollen Ausländerinnen und Ausländer zum Besuch eines Sprach- und/oder Integrationskurses verpflichtet werden können.[19] Diese Verpflichtung kann in einer Integrationsvereinbarung[20] festgehalten werden. Mit anderen Worten kann damit die Erteilung und auch die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung unter bestimmten Voraussetzungen von der Einhaltung einer Integrationsvereinbarung abhängig gemacht werden. Wie wichtig dem Gesetzgeber die Einhaltung auferlegter bzw. vereinbarter Bedingungen war, zeigt sich in Art. 62 Abs. 2 Bst. d AuG Nach dieser Vorschrift kann für den Fall, dass eine mit der Bewilligung verbundene Bedingung – wie oben erwähnt können diese auch Integrationsvereinbarungen sein – nicht eingehalten wird, der Widerruf der Bewilligung verfügt werden. Dabei hat jedoch die verfügende Behörde die im Verwaltungshandeln stets zu beachtende Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen. Nicht jede abgeschlossene Integrationsvereinbarung hat ausländerrechtlich die gleiche Bedeutung. Nur dann, wenn mit der Integrationsvereinbarung sehr wichtige öffentliche Interessen verfolgt und diese zudem in schwerwiegender, vorsätzlicher Weise missachtet werden, kann eine einmal erteilte Bewilligung widerrufen bzw. deren Nichtverlängerung verfügt werden.

Als Verhaltensweisen, die den Entzug der Bewilligung nach sich ziehen können und ein «Integrationsdefizit» sichtbar werden lassen, kommen gemäss dem heute geltenden Ausländergesetz beispielsweise in Betracht[21]:

– (schwere und wiederholte) Verstösse gegen behördliche Anordnungen;
– Verurteilung zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe;
– grobe Verletzung allgemeiner Gebote der Sittlichkeit;
– Missachtung grundlegender gesellschaftlicher Werte wie Gleichberechtigung, demokratische Ordnung, Religions- und Meinungsäusserungsfreiheit;
– Missachtung individueller Freiheitsrechte (z.B. Selbstbestimmungsrecht des Individuums);
– Missachtung der Werte der Bundesverfassung.

Mit der Annahme der sogenannten Ausschaffungsinitiative im November 2010 werden die gesetzlichen Grundlagen im Zusammenhang mit dem Verlust des Aufenthaltsrechts aktuell überarbeitet.

---

15 BBl 2009, 5119 f.
16 Art. 32 Abs. 2 AuG.
17 Nach Art. 33 Abs. 2 AuG, B-Bewilligung.
18 Nach Art. 54 Abs. 1 AuG.
19 Nach Art. 43-45 AuG.
20 Vgl. Abschnitt 5.2.2.
21 Vgl. etwa Art. 62 und 63 AuG.

Umgekehrt sind im AuG auch Vorschriften enthalten, nach denen eine besonders gute Integration als positiver Faktor im fremdenpolizeilichen Verfahren berücksichtigt werden soll. Mit diesen Vorschriften sollen Ausländerinnen und Ausländer zu einem bestimmten Verhalten motiviert werden. Hierzu gehört beispielsweise die Möglichkeit, bereits nach einem Aufenthalt von fünf Jahren bei nachgewiesener guter Integration vorzeitig die Niederlassungsbewilligung zu erhalten.[22] In eine ähnliche Richtung geht die Bestimmung von Art. 50 Abs. 1 AuG. Nach dieser Norm soll der Anspruch eines im Familiennachzug eingereisten Ehegatten und der Kinder auf Erteilung und Verlängerung der Bewilligung trotz Auflösung der Ehe oder der Ehegemeinschaft weiter bestehen, wenn unter anderem eine erfolgreiche Integration besteht. Ganz allgemein werden die zuständigen Fremdenpolizeibehörden der Kantone und des Bundes durch Art. 96 Abs. 1 AuG verpflichtet, bei der Ermessensausübung den Grad der Integration zu berücksichtigen.

4. Integrationspolitik des Bundes

4.1. Kompetenzen und Aufgaben des Bundes

Der Beitrag des Bundes im Bereich der Integration fokussiert neben der strategischen Steuerung und Koordination auf die Rahmengesetzgebung und die Politikentwicklung. Die Mitfinanzierung kantonaler Programme im Rahmen von Schwerpunkteprogrammen verknüpft der Bund mit verbindlichen Zielvorgaben. Einheitliche Instrumente zur Qualitätssicherung sind ebenfalls in Entwicklung, aktuell im Bereich der Sprachförderung.

4.1.1. Integrationsmassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer: Schwerpunkteprogramm des Bundes 2008 bis 2011

Seit dem Jahr 2001 stellt das auf Bundesebene zuständige Bundesamt für Migration (BFM) finanzielle Mittel im Rahmen von vierjährigen Schwerpunkteprogrammen für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern zur Verfügung. Das aktuelle Programm der Jahre 2008 bis 2011 enthält drei Schwerpunkte:

1. Im Schwerpunkt 1 werden Sprach- und Bildungsangebote für Personen unterstützt, die keinen oder einen erschwerten Zugang zu den Angeboten der Regelversorgung aufweisen. Für diesen Bereich stellt der Bund dem Kanton St.Gallen seit dem Jahr 2009 einen jährlichen Beitrag von rund 500'000 Franken zur Verfügung. Damit werden seitens des Bundes maximal 45 Prozent der anrechenbaren Kosten des Schwerpunktes 1 finanziert. Die übrigen 55 Prozent der erforderlichen Drittfinanzierung müssen aus staatlichen Mitteln (Kanton, Gemeinden), von privaten Organisationen oder Institutionen oder von Teilnehmenden an Integrationsprojekten und/oder -massnahmen stammen.
2. Im Schwerpunkt 2 werden Kompetenzzentren Integration sowie Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzungen unterstützt. Der Bund bezahlt dem Kanton im Rahmen des aktuellen Programms jährlich Fr. 200'000.– an das kantonale Kompetenzzentrum Integration inkl. die regionalen Fachstellen sowie Fr. 80'000.– an den Vermittlungsdienst für interkulturelle Übersetzerinnen und Übersetzer «Verdi», welcher der ARGE Integration Ostschweiz angegliedert ist.
3. Im dritten Schwerpunkt finanziert der Bund Modellvorhaben von überregionaler Bedeutung wie beispielsweise das «projet urbain» in Rorschach.

22 Nach Art. 34 Abs. 4 AuG.

Insgesamt investiert der Bund mit dem Schwerpunkteprogramm schweizweit rund 16 Mio. Franken je Jahr. In der Regel werden nach Art. 55 AuG [23] und Art. 11 VIntA [24] Bundesbeiträge dort gewährt, wo sich Kantone, Gemeinden oder Dritte angemessen an den Kosten beteiligen.

4.1.2. Integrationspauschalen für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sowie vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer

Seit dem Jahr 2008 zahlt der Bund gestützt auf Art. 87 AuG und Art. 88 AyslG den Kantonen bzw. den kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen (im Kanton St.Gallen das Kompetenzzentrum Integration, Gleichstellung und Projekte (IGP) im Departement des Innern) für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sowie vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer eine einmalige Integrationspauschale aus, welche zweckgebunden für den Spracherwerb sowie für Massnahmen zur Förderung der beruflichen Integration eingesetzt werden sollen (vgl. Art. 18 Abs. 1 VIntA). Die Integrationspauschale beträgt im Durchschnitt im Jahr 2010 Fr. 6'105.– je Person. Dabei setzt sich die Pauschale aus einem Basisbetrag von Fr. 4'884.– (80 Prozent von Fr. 6'105.–) und einem erfolgsorientierten Anteil von derzeit Fr. 1'537.30 zusammen. Der Erfolgsanteil ist abhängig von der Zahl der erwerbstätigen Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer und wird nur denjenigen Kantonen gewährt, die eine überdurchschnittliche Erwerbsquote bei den Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern aufweisen. Seit dem ersten Vollzugsjahr 2008 wurde dem Kanton St.Gallen dieser «Bonus» stets ausbezahlt. Die Pauschale wird bei der Anerkennung als Flüchtling bzw. der Anordnung der vorläufigen Aufnahme einmalig ausgerichtet.

Das Departement des Innern, das Sicherheits- und Justizdepartement, das Volkswirtschaftsdepartement, die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) und die St.Gallische Konferenz der Sozialhilfe (KOS) haben in enger Zusammenarbeit ein Konzept entwickelt, welches die Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt verbessern soll. Das neue Konzept sieht vor, dass diese Personen eine Potenzialabklärung durchlaufen und gestützt darauf ein individueller Integrationsplan mit spezifischen Integrationsmassnahmen festgelegt wird. Das IGP bewilligt im Rahmen einer Kostengutsprache diese individuellen Integrationsmassnahmen. Mögliche Integrationsmassnahmen sind Sprachkurse, Beschäftigungsprogramme, arbeitsmarktliche Massnahmen oder Brückenangebote. Für die Potenzialabklärung haben die St.Galler Gemeinden spezialisierte regionale Fachstellen (REPAS) eingerichtet. Für eine wirkungsvolle Arbeitsintegration ist eine gute Zusammenarbeit zwischen den REPAS und den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) massgebend.

---

23 Art. 55 AuG: Der Bund kann für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer finanzielle Beiträge gewähren. Er unterstützt insbesondere Projekte, welche dem Erlernen einer Landessprache dienen. Beiträge werden in der Regel nur gewährt, wenn sich die Kantone, Gemeinden oder Dritte angemessen an den Kosten beteiligen; der jährliche Höchstbeitrag wird im Budget festgelegt; der Bundesrat bezeichnet die Förderungsbereiche und regelt die Einzelheiten des Verfahrens.

24 Art. 11 VIntA: Das BFM kann finanzielle Beiträge nach Art. 55 AuG im Rahmen der bewilligten Kredite gewähren, um Projekte und kantonale Programme zu fördern; die finanziellen Beiträge für kantonale Programme werden vom BFM mit den Kantonen vertraglich vereinbart. Diese Vereinbarungen enthalten namentlich die Ausrichtung und Zielsetzung des Programms sowie Indikatoren zur Messung der Zielerreichung; die Kantone entscheiden im Rahmen der kantonalen Programme über die Gewährung finanzieller Beiträge an einzelne Projekte.

4.1.3. Übersicht Bundesbeiträge Integration für den Kanton St.Gallen

In Grafik 6 sind die oben genannten Informationen in tabellarischer Form aufgeführt.

Grundlagen	Art. 87[25] AuG und 88 AsylG[26]; Art.18 VIntA[27]		Art. 55 AuG; Art. 11ff. VIntA
Begünstigte Personen	Vorläufig aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge	Vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer	Ausländerinnen und Ausländer (ohne Asylsuchende)
Beitrag	Im Jahr 2009: Fr. 1'021'599.–	Im Jahr 2009: Fr. 947'040.–	Integrationsförderkredit des Schwerpunkteprogramms 2008 bis 2011 des BFM: für Sprach- und Bildungsprojekte im Jahr 2009 Fr. 500'000.–; für Fachstellen Integration im Jahr 2009 Fr. 200'000.– / für interkulturelle Vermittlungsstelle im Jahr 2009 Fr. 80'000.–; an Modellvorhaben in der Region (projektbezogene Beiträge).
Zuständigkeit[28]	Departement des Innern (Kompetenzzentrum Integration, Gleichstellung und Projekte)	Sicherheits- und Justizdepartement (Ausländeramt)	Departement des Innern (Kompetenzzentrum Integration, Gleichstellung und Projekte)

Grafik 6: Übersicht Bundesbeiträge Integration / Kanton St.Gallen

4.2. Aktuelle Politikentwicklung und Ausblick

Am 5. März 2010 hat der Bundesrat seinen Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes veröffentlicht. Dabei nimmt er Stellung zur Motion «Integration als gesamtgesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe» (06.3445) von alt Ständerat Fritz Schiesser (FDP/GL), welche verlangt hatte, die Schaffung eines Rahmengesetzes zur Integration zu prüfen. Ebenfalls im Bericht geprüft wurde der Vorstoss der SP-Fraktion «Aktionsplan Integration» (06.3765). Dieser zielt auf verstärkte Massnahmen im schulischen und sprachlichen Bereich für Kinder mit Migrationshintergrund und verlangt unter anderem eine zentrale Steuerung der Integrationspolitik durch den Bund.

---

25 Art. 87 AuG, Bundesbeiträge: Der Bund bezahlt den Kantonen für: a) jede vorläufig aufgenommene Person eine Pauschale nach Art. 88 Absätze 1 und 2 und 89 AsylG sowie einen Beitrag zur Förderung der sozialen Integration und der wirtschaftlichen Selbständigkeit der betroffenen Personen; diese Integrationspauschale kann von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig gemacht und auf bestimmte Gruppen eingeschränkt werden; der Bundesrat legt ihre Höhe fest; b) jeden vorläufig aufgenommenen Flüchtling eine Pauschale nach den Artikeln 88 Absatz 3 und 89 AsylG […].

26 Art. 88 AsylG: Besteht kein Anspruch auf Erteilung einer ausländerrechtlichen Aufenthaltsbewilligung, kann die asylsuchende Person während laufendem und nach abgeschlossenem Asylverfahren kein Verfahren um Erteilung einer ausländerrechtlichen Aufenthaltsbewilligung einleiten, bereits hängige Verfahren werden mit der Asylgesucheinreichung gegenstandslos.

27 Art.18 VIntA: Der Bund zahlt den Kantonen quartalsweise je anerkannten Flüchtling und je vorläufig aufgenommene Person eine einmalige Integrationspauschale von Fr. 6'000.–. Dies ist zweckgebunden und dient namentlich der Förderung der beruflichen Integration und des Erwerbs einer Landessprache.

28 Fragen im Zusammenhang mit den Zuständigkeiten werden im Rahmen des gutgeheissenen Postulats 43.10.07 (Zuständigkeitsänderung) beantwortet.

Der Bundesrat führt in seinem Bericht erneut aus, dass die Integration eine Querschnittaufgabe ist, die in erster Linie durch die zuständigen Stellen und Strukturen der Regelversorgung wahrzunehmen ist.[29] Dieser verbindliche Grundauftrag der zuständigen Regelstrukturen soll stärker verankert werden. Der Bundesrat schlägt dabei die Aufnahme von Integrationsartikeln in die Rechtsgrundlagen der Regelstrukturen vor. Auf Bundesebene sind verschiedene Anpassungen vorgesehen, etwa in den Bereichen der Jugendförderung, der Berufsbildung, der Raumentwicklung usw.[30] Bedeutsame Bereiche, welche in die Zuständigkeit der Kantone fallen, sind dabei die Schule, die Sozialhilfe oder die öffentliche Sicherheit.

Der Bericht schlägt weiter vor, dass die Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung verstärkt werden. Die Bundesbeiträge sollen voraussichtlich ab dem Jahr 2014 um 15 bis 20 Mio. Franken je Jahr erhöht und neu an eine Mitfinanzierungspflicht der Kantone und Gemeinden gebunden werden.[31] Ab dem Jahr 2014 wird ebenfalls ein neues Schwerpunkteprogramm starten. Dieses wird in seiner Konzeption breiter sein und neben gleichen Schwerpunkten wie die Kompetenzzentren Integration neue Schwerpunktthemen aus dem Bericht des Bundesrates aufgreifen wie etwa den Bereich Erstinformation. Weiter ist das Programm so angelegt, dass die verschiedenen Schwerpunkte in einem gesamten kantonalen Integrationsprogramm zusammengefasst werden sollen. Die Kantone sind beauftragt, die entsprechenden Grundlagen zu erarbeiten und das neue Programm bis im Jahr 2013 auszuarbeiten. Das neue Programm startet im Jahr 2014. In den Übergangsjahren 2012 bis 2013 wird das aktuelle Schwerpunkteprogramm weitergeführt.

Der Bundesrat misst wie oben erwähnt der Information einen hohen Stellenwert bei. Alle Neuzugezogenen sollen künftig individuell darüber informiert werden, was sie selber dazu beitragen können und müssen, damit ihre persönliche Integration erfolgreich verläuft. Sie sollen über ihre Rechte und Pflichten, aber auch über Kurs- und Beratungsangebote informiert werden.

Weiter macht der Bundesrat deutlich, dass auch dem Abbau von rechtlichen und institutionellen Integrationshemmnissen als Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration vermehrt Beachtung geschenkt werden muss. Nur mit dem Abbau von Integrationshemmnissen lassen sich die Chancen für die Teilnahme der Ausländerinnen und Ausländer am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben in der Schweiz verbessern. Der Diskriminierungsschutz soll ebenfalls verbessert werden. Obwohl das Diskriminierungsverbot an verschiedenen Stellen gesetzlich verankert ist, soll das Durchsetzungspotenzial des geltenden Rechts erhöht und das geltende Recht bekannter gemacht werden.

Gemäss dem Bericht des Bundesrates sind die Grundzüge eines möglichen Integrationsgesetzes weitgehend bereits im heutigen AuG zu finden.[32] Dieses sei jedoch hinsichtlich der Zielsetzungen (Prinzip des Förderns und Forderns, Chancengleichheit, Zuständigkeit der Regelstrukturen) sowie der Ausrichtung der spezifischen Integrationsförderung zu ergänzen. Denkbar wäre auch, dass die integrationsrelevanten Bestimmungen aus dem AuG ausgegliedert und in ein neues Integrationsrahmengesetz überführt würden.[33] Der Bericht mit den möglichen Vorschlägen kommt in den kommenden Monaten vor die Räte. Der Entscheid über die Art und Weise der Revision der bestehenden Rechtsgrundlagen im Integrationsbereich auf Bundesebene ist ausstehend. Die Regierung hatte im Dezember 2010 als Vorbereitung auf das politi-

---

29 Vgl. Art. 53 AuG und Art. 43a Abs. 4 BV.

30 Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes, Bericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte, Bern (2010), S. 37.

31 Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes, Bericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte, Bern (2010), S. 26. Die spezifische Integrationsförderung stützt sich für Ausländerinnen und Ausländer und für vorläufige aufgenommene Personen auf das AuG und für anerkannte Flüchtlinge auf das AsylG.

32 Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes, Bericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte, Bern (2010), S. 2.

33 Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes, Bericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte, Bern (2010), S. 2.

sche Treffen Bund – Kantone Mitte Januar 2011 zum Thema «Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik» ihre Stellungnahme zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) abgegeben.

5. Integrationspolitik des Kantons St.Gallen

5.1. Grundlagen

Das Tötungsdelikt Spirig Anfang des Jahres 1999 veranlasste die Regierung mit Beschluss vom 9. Februar 1999 (RRB 1999/78) zur Bildung einer Arbeitsgruppe. Diese wurde mit der Prüfung aller Massnahmen, welche die Sicherheit und den Schutz der Bevölkerung sowie den Anspruch auf ein friedliches Zusammenleben zu unterstützen vermögen, beauftragt. Im Jahr 2001 wurde mit dem Bericht der Regierung 40.00.04 «Interkulturelles Zusammenleben» der Grundstein zur Integrationsförderung im Kanton St.Gallen gelegt. Die meisten der darin enthaltenen 52 Massnahmen in den Bereichen gesetzliche Grundlagen, Koordination zwischen verschiedenen Institutionen und Organisationen, Öffentlichkeitsarbeit und Information, Sozialberatung, Bildung, Weiterbildung und Arbeit sowie Behördenkommunikation wurden in der Zwischenzeit durch die Departemente umgesetzt. Im Jahr 2001 wurde die Koordinationsstelle für Integration im Departement des Innern geschaffen, welche im Sommer 2007 mit der Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen zum heutigen Kompetenzzentrum Integration, Gleichstellung und Projekte zusammengeführt wurde. Im gleichen Jahr wie die Koordinationsstelle Integration wurde im Bildungsdepartement die Fachstelle Migration und kulturelle Vielfalt geschaffen.

In der Kantonsverfassung (sGS 111.1) sind die Chancengleichheit und die Integration als Staatsziele verankert.[34]

Die kantonale Verordnung zum AuG (sGS 453.51) bezeichnet die Behörden auf kantonaler Ebene, die für die Umsetzung des AuG zuständig sind. Massgeblich sind dies das Ausländeramt im Sicherheits- und Justizdepartement, das Amt für Wirtschaft im Volkswirtschaftsdepartement und das Kompetenzzentrum Integration, Gleichstellung und Projekte im Departement des Innern, welches als kantonale Ansprechstelle für Integrationsfragen gegenüber dem Bund nach Art. 57 AuG fungiert. Die Ansprechstelle für Integrationsfragen stellt den Informations- und Erfahrungsaustausch mit dem Bund sicher und setzt das Schwerpunkteprogramm des Bundes auf kantonaler Ebene um. Der Geldfluss des Bundes im Bereich des Schwerpunkteprogramms sowie im Bereich der Integration für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sowie vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer erfolgt über die kantonale Ansprechstelle.

Die kantonale Integrationspolitik versteht sich als Teil der Gesellschafts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik mit Querbezügen zu allen Departementen der Staatsverwaltung. Ziel ist die Optimierung der Rahmenbedingungen für eine verbesserte Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern in allen Lebensbereichen sowie die Verbesserung des Umgangs mit der zunehmenden Heterogenität in der Gesellschaft. Die Massnahmen knüpfen bei den vorhandenen Ressourcen und Potenzialen an. Unterstützungswürdige Projekte zielen darauf ab, die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilnahme der Ausländerinnen und Ausländer zu optimieren. Zum andern sollen sie die Integrationsbemühungen der Ausländerinnen und Ausländer mit Informations- und Kursangeboten unterstützen.

In der Staatsverwaltung ist die Integrationsförderung als Querschnittaufgabe in sämtlichen Departementen im Grundsatz über die Regelstrukturen angelegt. Es ist in erster Linie Aufgabe der Regelstrukturen, gezielte Integrationsförderungsmassnahmen für von Desintegration gefährdete Risikogruppen zu initiieren und zu finanzieren. Desintegrationsrisiken (Sozialhilfeabhängigkeit, Bildungsferne, Kleinkriminalität u.a.m.) können sowohl ausländische als auch schweizerische Personen betreffen, weshalb die Schaffung von Sonderstrukturen für Ausländerinnen

34 sGS 111.1, Art. 10 b und Art. 14.

und Ausländer wenn immer möglich zu vermeiden ist. Viele integrationsrelevante Massnahmen, welche im Kanton umgesetzt werden, kommen deshalb der Gesamtbevölkerung und nicht ausschliesslich Ausländerinnen und Ausländern zugute. Für die Entwicklung, Koordination und Vernetzung der spezifischen Integrationsförderung ist das Departement des Innern bzw. das Kompetenzzentrum Integration, Gleichstellung und Projekte zuständig. Es nimmt die Funktion der im Ausländergesetz vorgeschriebenen kantonalen Ansprechstelle für Integrationsfragen wahr, setzt die spezifische Integrationsförderung um und ist gegenüber dem Bund verantwortlich für die Verwendung der durch diesen bereitgestellten Mittel für die spezifische Integrationsförderung.

5.2. Staatliche Integrationsförderung

Die staatliche Integrationsförderung versteht sich als subsidiär zur Verantwortung und zum Engagement der einzelnen Personen sowie derjenigen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure. Gemäss AuG und VIntA sollen die Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden bei der Integration mit Sozialpartnern, Nichtregierungsorganisationen und Ausländerorganisationen zusammenarbeiten. Die Eigeninitiative von privaten Akteuren in der Integrationsförderung ist im Kanton St.Gallen beachtlich. In den letzten Jahren sind zahlreiche Projekte durchgeführt worden, die ohne privates Engagement von Ausländerinnen und Ausländern, aber auch von Schweizerinnen und Schweizern nicht zustande gekommen wären. Auch die kirchlichen Kreise und die Hilfswerke sind stark in der Integrationsarbeit engagiert. Kantonale und kommunale Stellen nehmen deshalb nur einen kleinen Teil der Integrationsförderung wahr.

Dennoch betrifft die Integrationsförderung letztlich alle Bereiche staatlichen Handelns. Nach Art. 2 Abs.3 VIntA sind wesentlich die Kantone und die Gemeinden zuständig für die Integration über die Regelstrukturen (namentlich über die Schule, die Berufsbildung, die Arbeitswelt sowie die Institutionen der sozialen Sicherheit und des Gesundheitswesens) sowie für den Aufbau und die Führung spezifischer Angebote für Ausländerinnen und Ausländer, wo Lücken im Angebot der Regelstrukturen bestehen.

5.2.1. Integrationsförderung in den Regelstrukturen

Mit dem Bericht der Regierung «Interkulturelles Zusammenleben» und den darin enthaltenen Massnahmen kam Bewegung in die Regelstrukturen auf kantonaler Ebene. Die meisten der 52 Massnahmen, die damals vorgeschlagen wurden, sind in der Zwischenzeit erfolgreich in den kantonalen Strukturen implementiert.[35] Seither werden laufend in sämtlichen Departementen integrationsrelevante Massnahmen eingeführt und umgesetzt. Im Sicherheits- und Justizdepartement ist schwergewichtig das Ausländeramt in die Migrations- und Integrationsthematik involviert. Dazu gehören etwa Entscheide über ausländerrechtliche Bewilligungen sowie die Umsetzung der kantonalen Integrationsvereinbarungen. Seit dem Frühjahr 2010 stehen für die Umsetzung der Integrationsvereinbarungen[36] 200 zusätzliche Stellenprozente zur Verfügung. Aber auch das Volkswirtschaftsdepartement, im Besonderen das Amt für Arbeit, das Bildungsdepartement, das Gesundheitsdepartement, das Baudepartement und das Departement des Innern sind involviert. Sie alle setzen integrationsrelevante Massnahmen um, etwa im Bereich arbeitsmarktliche Massnahmen, in der Volksschule, in den Spitälern, im Bereich Raumentwicklung und im Bereich Soziales. Um die Massnahmen und Angebote über die Departemente hinaus zu koordinieren, wurde im Jahr 2001 der interdepartementale Integrationsausschuss ins Leben gerufen, welcher sich unter der Federführung des Kompetenzzentrums Integration, Gleichstellung und Projekte regelmässig zu Informations- und Koordinationssitzungen trifft.

Mit diesem Bericht legt die Regierung einen neuen Massnahmenplan Integration vor, der durch die Departemente in Zusammenarbeit mit den Gemeinden vertieft und umgesetzt werden soll.

---

35 Zusammenstellung sämtlicher Massnahmen aus dem Bericht in Beilage 1.

36 Mehr dazu im Abschnitt 5.2.2. Integrationsvereinbarungen im Kanton St.Gallen.

5.2.2. Integrationsvereinbarungen im Kanton St.Gallen

Der Grundsatz der Durchsetzbarkeit schränkt den Adressatenkreis von Integrationsvereinbarungen insofern ein, als Integrationsvereinbarungen nur mit Ausländerinnen und Ausländern abgeschlossen werden können, die aus Staaten ausserhalb der EU oder der EFTA stammen und die (noch) nicht im Besitz einer Niederlassungsbewilligung sind. Im Kanton St.Gallen werden seit dem 1. Januar 2008 drei Kategorien von Integrationsvereinbarungen durch das Ausländeramt im Sicherheits- und Justizdepartement angewendet. Personen mit vorläufiger Aufnahme werden verpflichtet, an Programmen zur beruflichen Eingliederung teilzunehmen. Bei erfolgreichem Abschluss erhalten die Teilnehmer des Programms die Chance, ihre vorläufige Aufnahme in eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung umzuwandeln. Brückenpersonen – Personen, zu deren Aufgabe die religiöse Betreuung oder die Vermittlung von Herkunftssprache und Kultur gehören – müssen bereits zum Zeitpunkt ihrer Einreise ein Mindestmass an Sprachkenntnissen mitbringen und gleichzeitig die Bereitschaft haben, ihre Integrationsbestrebungen während des Aufenthalts zu vertiefen. Gelingt es, diese Brückenpersonen zu integrieren und das Verständnis für die schweizerischen Verhältnisse und Gegebenheiten zu stärken, so können sich auch die von ihnen betreuten Ausländerinnen und Ausländer leichter integrieren. Jugendliche, die erst spät im Familiennachzug einreisen, haben ebenfalls Integrationsverpflichtungen einzugehen. Da das neue Ausländergesetz Fristen von fünf bzw. einem Jahr für den Familiennachzug eingeführt hat, sind mittlerweile Familiennachzüge kurz vor der Volljährigkeit selten geworden. Es konnten daher seit Januar 2008 nur wenige, dafür aber stets erfolgreiche Vereinbarungen mit den Eltern und Jugendlichen abgeschlossen werden.

Im Frühjahr 2010 wurde zu den bereits eingeführten Integrationsvereinbarungen ein neuer Adressatenkreis hinzugefügt. Hauptsächliche Adressaten sind Drittstaatangehörige, die aus dem Ausland zu ihren in der Schweiz lebenden ausländischen Ehegatten ziehen. Im Zentrum steht der Erwerb der deutschen Sprache. Leitlinie bildet der Grundsatz, dass die Verpflichtungen auch durchsetzbar sein müssen, d.h. dass an das Nichtbefolgen der Integrationspflicht ausländerrechtliche Sanktionen – allenfalls bis zum Widerruf der Aufenthaltsbewilligung – geknüpft werden können. Umgekehrt hat, wer sich erfolgreich integriert, die Möglichkeit, eine Niederlassungsbewilligung schneller als bisher zu erhalten. Bei tiefem Einkommen wird bei erfolgreichem Kursbesuch die Hälfte der Kurskosten refinanziert.

5.2.3. Spezifische Integrationsförderung

Das Kompetenzzentrum Integration, Gleichstellung und Projekte im Departement des Innern fungiert nach Art. 3 der kantonalen Verordnung zum AuG gegenüber dem Bundesamt für Migration als kantonale Ansprechstelle für Integrationsfragen. Das Kompetenzzentrum ist im Wesentlichen mit der Umsetzung bzw. der Koordination von Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung betraut. Es werden zwei Bereiche der spezifischen Integrationsförderung (vgl. Grafik 7) unterschieden:

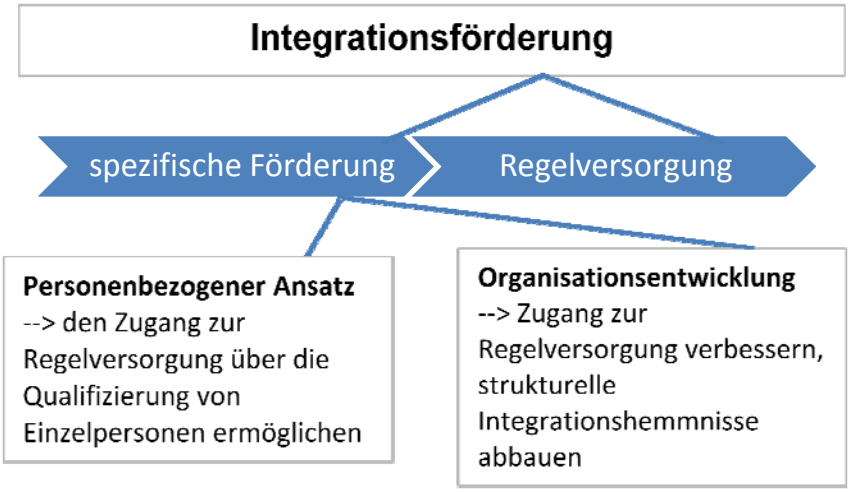
a) Aufbau, Koordination und Mitfinanzierung spezifischer Qualifizierungsmassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer sowie Schweizerinnen und Schweizer wie:

– Umsetzung des Schwerpunktes 1 «Sprache und Bildung» des Bundes: Ausschreibung, Beurteilung, Finanzierung und Koordination von Integrations-Deutschkursen, Elternbildungs- und Informationsangeboten sowie Pilotprojekte im Bereich «frühe Förderung»;
– Integrationsangebote für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge;
– Weiterbildungsangebote für Projekt- und Verwaltungsmitarbeitende.

b) fachliche und finanzielle Förderung der Qualitätssicherung zur Integrationsförderung in den Regelstrukturen (Förderung «integrationsfitter» Strukturen) wie:

– fachliche Unterstützung von Gemeinden bei der Erarbeitung von Leitbildern und kommunalen Integrationsstrategien;

– Unterstützung von Organisationsentwicklungsprozessen in privaten und öffentlichen Institutionen und Organisationen (Ausrichtung von Mütter- und Väterberatungen auf die Zielgruppe der Ausländerinnen und Ausländer; Gewinnung neuer Mitglieder aus dem Kreis der Ausländerinnen und Ausländer durch Vereine usw.);
– Führung der regionalen Fachstellen Integration sowie des Vermittlungsdienstes für interkulturelle Übersetzungen.



Grafik 7: Bereiche der spezifischen Integrationsförderung

Weiter arbeitet das Kompetenzzentrum in folgenden Arbeitsfeldern:
– verwaltungsinterne Koordination integrationsrelevanter Aufgaben und Massnahmen;
– Koordination von Integrationsangeboten in den Regionen und Zusammenarbeit mit externen Akteuren (öffentliche und private Organisationen);
– Aufbau kantonaler Plattformen und Modelle (Beispiel Interreligiöse Dialog- und Aktionswoche IDA);
– fachliche und finanzielle Projektunterstützung;
– Information und Öffentlichkeitsarbeit.

5.2.4. Politische Gemeinden und Schulgemeinden

Da die Integration vor Ort stattfindet, stehen die Gemeinden im Zentrum einer erfolgreichen kantonalen Integrationspolitik. Die Gemeinden haben eine Schlüsselrolle in der Integrationsarbeit. Deshalb ist ihre fachliche Beratung und Unterstützung ein wichtiger Aufgabenbereich der kantonalen Integrationsförderung. Die meisten Integrationsangebote sind lokal oder regional organisiert. Ebenso finden sich in den Gemeinden die Vereine, welche eine Schlüsselrolle im Integrationsprozess ausmachen. Als weiteres Beispiel ist die Schule als wichtiger Integrationsmotor zu nennen.

Die Ausgangslage in der Integrationsförderung ist für die verschiedenen politischen Gemeinden im Kanton sehr unterschiedlich. Die gesellschaftliche Realität präsentiert sich je nach geographischer Lage, Grösse und Bevölkerungszusammensetzung anders. Diesen unterschiedlichen Bedürfnissen und örtlichen bzw. gesellschaftlichen Gegebenheiten muss deshalb Rechnung getragen werden, wenn es um die Erarbeitung konkreter Integrationsstrategien oder um die Umsetzung von Integrationsangeboten und Integrationsprojekten geht.

Auf Gemeindeebene sind die Koordination und die Zusammenarbeit der Akteure im Integrationsbereich unterschiedlich geregelt. Verschiedene Gemeinden verfügen bereits heute über Ansprechstellen für Integration und über Integrationskommissionen, welche auf Gemeindeebene die wichtigsten Akteure zusammenbringen und die Angebote koordinieren. In vier Gemeinden des Kantons haben sich Integrationsfachstellen mit eigenen personellen Ressourcen etabliert. Es sind dies die Stellen in St.Gallen, Rapperswil-Jona, St.Margrethen und Wil. Zudem

gibt es Gemeinden, die sich regional zusammengeschlossen und einen Integrationsdialog auf regionaler Ebene institutionalisiert haben. Die Kommission für Interkulturelles Zusammenleben Werdenberg-Sarganserland kann als erfolgreiches Beispiel eines regionalen Vernetzungsgremiums genannt werden.

Eine wichtige Supportfunktion für die Gemeinden nehmen auch die regionalen Fachstellen Integration in allen Regionen des Kantons ein. Sie begleiten und unterstützen die Gemeinden vor Ort fachlich in Integrationsbelangen und tragen zur Vernetzung der Integrationsakteure und damit zur Koordination der Integrationsangebote innerhalb des Kantons massgeblich bei.

5.2.5. Aufwendungen

Wie zuvor erwähnt, ist die Förderung der Integration in erster Linie Aufgabe der Regelstrukturen. Diese erfolgt auch auf kantonaler Ebene in den verschiedenen Departementen. Es ist nicht möglich, die Aufwendungen des Kantons oder der Gemeinden für die Integrationsförderung über die Regelstrukturen gesamthaft zu eruieren.

Die kantonalen Aufwendungen in der spezifischen Integrationsförderung und dabei massgeblich des Kompetenzzentrums Integration im Departement des Innern lassen sich jedoch beziffern und für das Jahr 2010 wie folgt zusammenfassen:
- Fr. 280'000.– für die Unterstützung kantonaler Integrationsprojekte, massgeblich für die Entwicklung von Leitbildern in Gemeinden sowie Organisationsentwicklungsprozesse von öffentlichen und privaten Organisationen und Institutionen;
- Fr. 448'000.– für die regionalen Fachstellen Integration zur Unterstützung der Gemeinden;
- Fr. 80'000.– für den interkulturellen Übersetzungsdienst;
- Fr. 77'000.– für die Übersetzungsdienste im Zusammenhang mit Integrationsvereinbarungen (Ausländeramt, SJD);
- Fr. 40'000.– für die Beteiligung an Sprachkursen im Rahmen der Integrationsvereinbarungen (Ausländeramt, SJD).

Für den Bereich Integration stehen dem Kompetenzzentrum insgesamt 240 Stellenprozente zur Verfügung, wovon ein Teil durch den Bund refinanziert wird.

Über die jährlichen Aufwendungen der Gemeinden in der spezifischen Integrationsförderung besteht aktuell keine Gesamtübersicht. Der Aufwand variiert je nach Engagement sowie je nach unterschiedlichen örtlichen Bedürfnissen der Gemeinden sehr stark. Die Aufwendungen von Zentrumsgemeinden sind erfahrungsgemäss höher als jene der umliegenden Gemeinden. Bei Projekten, welche durch den Bund oder den Kanton mitfinanziert werden, wird von den Gemeinden im Grundsatz eine Drittelbeteiligung an die Gesamtkosten erwartet.

6. Schwerpunkte des künftigen kantonalen Integrationsprogramms

Die Zuwanderung hat unsere Gesellschaft verändert. Wie jede Veränderung erfordert auch die Zuwanderung von allen Beteiligten und Betroffenen eine Anpassungsleistung. Gefragt sind deshalb Leistungen von Ausländerinnen und Ausländern, Leistungen von Schweizerinnen und Schweizern, aber auch Leistungen der Behörden, Institutionen und Organisationen der Aufnahmegesellschaft.

Im Verlauf der letzten Jahre wurden bei Bund, Kantonen und Gemeinden zahlreiche integrationsrelevante Massnahmen ergriffen und umgesetzt, um den mit der Zuwanderung einhergehenden Herausforderungen zu begegnen. Die Ausländer- und Asylgesetzgebung wurde laufend angepasst. Im Bereich der Regelstrukturen wurden die Rahmenbedingungen etwa im Schulbereich, im Gesundheitswesen oder bei der sozialen Sicherheit modifiziert. Die spezifische Integrationsförderung mit ihrer ergänzenden Unterstützung der Sprachförderung, der Projektberatung oder der Organisationsentwicklung konnte auch im Kanton St.Gallen etabliert

werden. Diese bewährten Elemente der kantonalen Integrationsförderung sollen auch in Zukunft weitergeführt und bei Bedarf angepasst und weiterentwickelt werden.

All diese Massnahmen führten jedoch noch nicht zu der gewünschten Entlastung bei Problemstellungen, die mit der Zuwanderung in die Schweiz einhergehen. Nach wie vor sind beispielsweise Ausländerinnen und Ausländer in der Sozialhilfe[37] und in der Arbeitslosenstatistik über- und in anforderungsreichen Bildungsgängen untervertreten.[38] Die Zuwanderung verursacht bei einem Teil der Schweizer Bevölkerung Ängste, auf die die öffentliche Hand reagieren muss. Schliesslich stehen die Behörden sowie Institutionen und ihre Mitarbeitenden etwa im Bildungs-, Gesundheits- oder Sicherheitsbereich unter grossem Druck. Individuelle Verhaltensvorschriften für die ausländische Bevölkerung allein führen nicht zur von breiten Kreisen mit Nachdruck geforderten Entlastung der Situation. Es sind weiterreichende Anstrengungen erforderlich. Auch die Tatsache, dass die Schweiz aufgrund der demographischen Entwicklung in Zukunft auf Zuwanderung angewiesen sein wird, wenn sie ihre wirtschaftliche Stärke nicht preisgeben will, spricht für zusätzliche Anstrengungen.

Angesichts der Vielzahl von möglichen und bewährten Integrationsmassnahmen sollen sechs Schwerpunkte gesetzt werden, die das Massnahmenpaket aus dem Jahr 2001 ergänzen und unter den spezifischen Bedingungen des Kantons St.Gallen die grösste und nachhaltigste Wirkung versprechen. Die Departemente, welche die Massnahmen einführen und umsetzen, überprüfen deren Wirkung und informieren die Regierung zur gegebenen Zeit. Die Massnahmen sind darauf angelegt, dass deren Nutzen immer der ganzen Bevölkerung zugutekommt. Das Massnahmenpaket ist so geschnürt, dass sich jene Massnahmen, die auf die Behebung individueller Defizite angelegt sind und das Integrationsvermögen der Ausländerinnen und Ausländer sowie der Schweizerinnen und Schweizer weiterentwickeln (z.B. Sprachkurse; Schulung im Umgang mit Ausländerinnen und Ausländern), ergänzt werden durch Massnahmen, die Integrationshemmnisse abbauen und institutionelle Anpassungen im Sinn von Organisationsentwicklungsprozessen enthalten (z.B. neue Arbeitsinstrumente und angepasste Qualitätsstandards für Mitarbeitende oder Verbesserung der Zielgruppenerreichung einer Institution).[39] Bei allen Massnahmen geht es immer auch um die Kommunikation der Erwartungen an die Bevölkerung.

Es sind dies Massnahmen in den Bereichen:
1. frühe Förderung von Kindern,
2. Schule,
3. Spracherwerb,
4. Information,
5. Abbau von Integrationshürden sowie
6. Steuerung und Koordination.

Diese Schwerpunkte werden im Folgenden ausgeführt.

---

37 Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen: Die durchschnittliche Sozialhilfequote im Kanton St.Gallen lag bei der ausländischen Bevölkerung im Jahr 2008 bei 4,1 Prozent und damit höher als bei Schweizer Staatsangehörigen (1,4 Prozent).

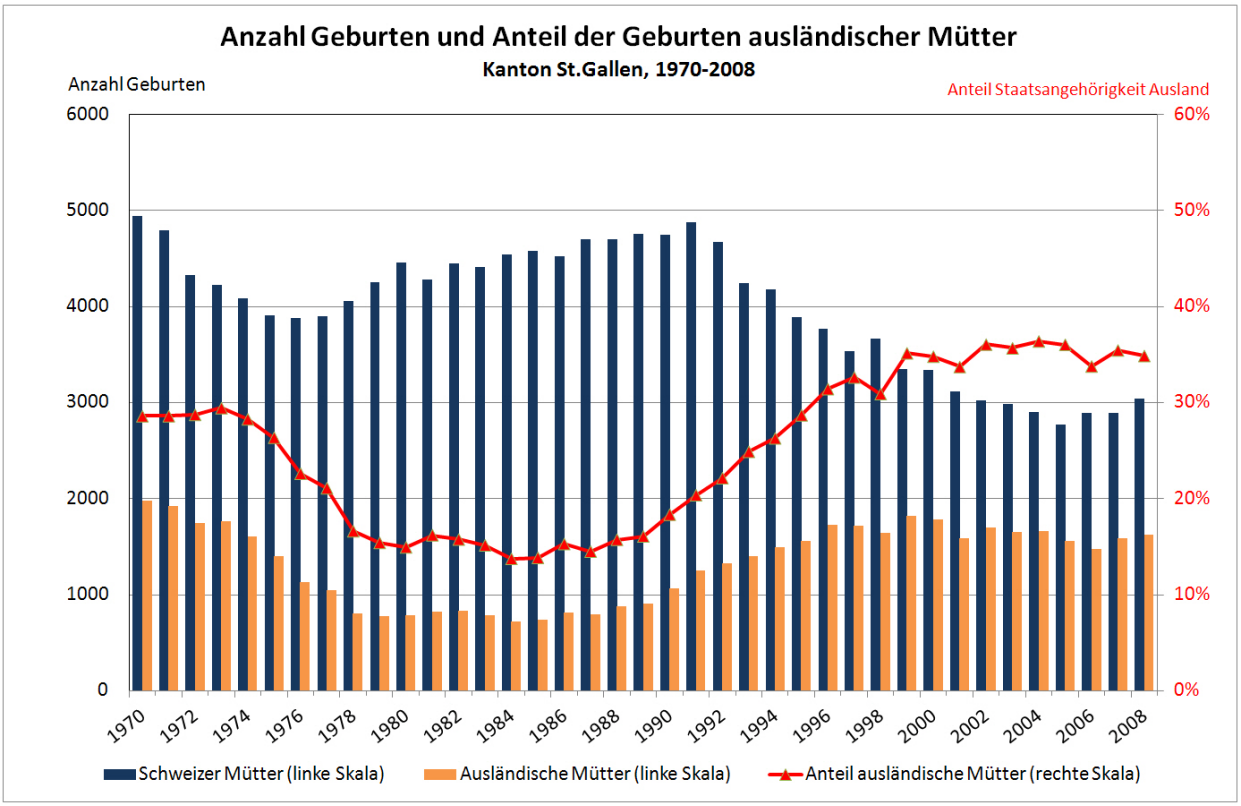
38 Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen: Der Anteil der Lernenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit in der Realschule im Schuljahr 2008/09 lag mit rund 31 Prozent deutlich über dem Ausländeranteil in der Sekundarschule mit etwa 13 Prozent. Noch tiefer als in der Sekundarschule ist der Anteil ausländischer Lernender an den Mittelschulen mit etwa 9 bis 10 Prozent in den letzten Jahren.

39 Integration als Hinführung zu Chancengleichheit oder als Gradmesser für Sanktionen? Grundsatzerklärung und Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM, Bern (2010), S. 8.

6.1. Schwerpunkte

6.1.1. Frühe Förderung von Kindern

Die Zahl der Geburten im Kanton St.Gallen ist im Trend der letzten 40 Jahre insgesamt rückläufig.[40] Diese Feststellung gilt nur zum Teil für Kinder ausländischer Mütter. Von Mitte der 1980er-Jahre bis Ende der 1990er-Jahre stieg die Zahl der Geburten dieser Mütter kontinuierlich an. Da in der gleichen Zeitperiode die Zahl der Kinder von Schweizer Müttern zurückging, erhöhte sich der Anteil der Geburten ausländischer Mütter bis zum Jahr 2000 von 15 auf rund 35 Prozent. Dieser Anteil blieb seither in etwa konstant, da sich seit Beginn des neuen Jahrtausends die Zahl der Geburten von Schweizer und ausländischen Müttern weitgehend parallel entwickelt hat. Die Staatsangehörigkeiten der ausländischen Mütter, welche im Kanton Kinder gebären, haben sich in den vergangenen Jahren verändert. Es zeigt sich, dass hier eine grosse Dynamik vorhanden ist und ein stetiger Wandel stattfindet. Im Jahr 2008 machten drei Staatsangehörigkeiten gut die Hälfte der Geburten von ausländischen Müttern aus: Serbien / Montenegro / Kosovo (derzeit noch nicht aufteilbar) mit 24 Prozent, Deutschland mit 14 Prozent und Mazedonien mit 12 Prozent.



Grafik 8: *Anzahl Geburten und Anteil der Geburten ausländischer Mütter*

Für den Schulerfolg aller Kinder unabhängig ihrer Herkunft ist es ausschlaggebend, welche Fähigkeiten (kognitiv, sozial, psychisch) sie in der Phase vor dem Kindergarten- und Schuleintritt in der frühen Kindheit erwerben. Heute weist ein Teil der Kinder, welche in die Kindergärten eintreten, Entwicklungsrückstände etwa im sprachlichen, motorischen, sozialen oder kognitiven Bereich auf. Die PISA-Studien[41] haben gezeigt, dass die Bildungschancen in der Schweiz stark durch die soziale Herkunft bestimmt sind. Davon betroffen sind auch zahlreiche Kinder mit ausländischer Staatsbürgerschaft. Bei ihnen spielt neben der sozialen Herkunft die Sprache eine zentrale Rolle. Gewisse Kinder nicht-deutscher Muttersprache sind beim Eintritt in den Kindergarten überfordert, weil die Sprachkenntnisse nicht ausreichend sind, um dem Unterricht folgen

40 Vgl. auch Postulatsbericht 40.09.02 «Politik im Zeichen des demographischen Wandels».

41 Bericht «PISA 2000: Synthese und Empfehlungen», Bundesamt für Statistik, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Neuchâtel (2003), S. 31.

zu können. Oftmals werden Kinder, welche die Sprache noch unzureichend beherrschen, nach Abschluss des Kindergartens in Einführungsklassen eingeteilt.

Eine Optimierung der Startchancen zu Beginn der Schullaufbahn setzt voraus, dass bereits vor der Geburt angesetzt wird. Ausländerinnen sind auf die Erstgeburt tendenziell schlechter vorbereitet als Schweizerinnen. Mangelnde Sprachkenntnisse oder finanzielle Hürden können vom Besuch entsprechender Geburtsvorbereitungsangebote abhalten. Schliesslich spielt eine Rolle, dass es für einen Teil der Zugezogenen aus dem Ausland nicht üblich ist, öffentliche Beratungs- und Informationsangebote selbstverständlich zu nutzen, weil sie es gewohnt sind, auf familiäre Netze zurückzugreifen, die aber in der Emigration oft nicht mehr vorhanden sind. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Mütter- und Väterberatungsstellen, die in der Baby- und Kleinkindphase eine wichtige Supportfunktion für Eltern wahrnehmen. Diese erreichen jedoch Schweizer Eltern und Eltern ausländischer Herkunft nachweislich nicht gleichermassen. Das Bild wiederholt sich bei Spielgruppen, Tagesfamilien oder Kindertagesstätten. Bildungsferne Eltern mit und ohne Migrationshintergrund mit niedrigen Einkommen nutzen diese Angebote weniger häufig als bildungsnahe Personen. Die frühe Förderung hat demnach nicht nur eine migrationsspezifische Komponente.

Je früher Potenziale gezielt gefördert werden können, desto mehr kann an Folgekosten fehlender Integration gespart werden. Kinder, die zu Hause in einer wenig förderlichen Lernumgebung aufwachsen, können Benachteiligungen durch einen frühen Zugang zu vorschulischen Angeboten ausgleichen. Dies bestätigt der neueste schweizerische Bildungsbericht des Jahres 2010. Die Bildungsrendite im Volksschulbereich ist denn auch ausserordentlich hoch: Eine Investition von einem Franken in die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung bewirkt einen volkswirtschaftlichen Nutzen von ungefähr zwei bis vier Franken.[42] Dies betrifft Kinder mit und ohne Migrationshintergrund gleichermassen. Obwohl heute kantonsweit bereits verschiedene Angebote laufen, sind sie noch keine Selbstverständlichkeit.

Massnahme frühe Förderung von Kindern

Mit den Massnahmen zum Regierungsprogramm 2011 bis 2013 stimmte der Kantonsrat auch zwei Massnahmen im Bereich der frühen Förderung zu. Es handelt sich zum einen um eine kantonale Frühförderinitiative (Massnahme 9.1, Chancengleichheit im frühen Kindesalter), zum andern um eine Unterstützung von Mütter- und Väterberatungsstellen bei der Verbesserung der Zielgruppenerreichung (Massnahme 8.1, Ein gesunder Start ins Leben). Im Zuge der Sparmassnahmen wurden diese beiden Massnahmen zu einer einzigen Massnahme «Chancengleichheit im frühen Kindesalter» zusammengefasst und in den Kosten reduziert (u.a. Streichung Personalkosten). Im Aufgaben- und Finanzplan 2012 bis 2014 wurden für diese Massnahme im Jahr 2012 Fr. 252'000.– und in den Jahren 2013 und 2014 je Fr. 504'000.– eingestellt. Zu beachten ist, dass die frühe Förderung eine breitere Zielgruppe als Kinder ausländischer Herkunft und Kinder aus sozial benachteiligten Familien umfasst. Das Thema sowie konkrete Massnahmenvorschläge werden deshalb im Postulatsbericht 43.05.10 «Integrierte Kinder- und Jugendpolitik im Kanton St.Gallen – dringender Handlungsbedarf» vertieft.

6.1.2. Schule

Im Schuljahr 2008/09 besuchten im Kanton St.Gallen rund 9'850 Schülerinnen und Schüler den Kindergarten, darunter 2'600 mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Von den knapp 30'700 Schülerinnen und Schülern der Primarschule hatten im selben Schuljahr 6'900 eine ausländische Staatsangehörigkeit. Weiter ist festzustellen, dass der Anteil an Lernenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit in der Realschule mit rund 31 Prozent im Schuljahr 2008/09 deutlich über dem Ausländeranteil in der Sekundarschule mit etwa 13 Prozent lag. Noch tiefer als in der Sekundarschule ist der Anteil ausländischer Schülerinnen und Schüler an den Mittelschulen mit durchschnittlich 9 bis 10 Prozent in den letzten Jahren.

42 Stamm Margrit, «Frühkindliche Bildung in der Schweiz», Fribourg (2009), S. 11.

Die Zuwanderung hat auch im Kanton St.Gallen dazu geführt, dass die Schülerschaft heterogener geworden ist und die Aufgabenerfüllung dadurch anspruchsvoller wurde. Die Mehrzahl der Schulen ist mit migrationsspezifischen Fragen konfrontiert. So mussten z.B. die Gestaltung der Zusammenarbeit mit den Eltern oder der Umgang mit religiösen und kulturellen Unterschieden definiert werden. Seit der Publikation des Berichts der Regierung 40.00.04 «Interkulturelles Zusammenleben» aus dem Jahr 2001 ist die Mehrzahl der darin vorgeschlagenen Massnahmen umgesetzt worden. Das Bildungsdepartement hat sich aktiv mit dem Thema Integration und der sprachlichen Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund auseinandergesetzt. So wurde u.a. in den Weisungen des Erziehungsrates zur Beschulung von Kindern mit Migrationshintergrund der Bildungsauftrag der Volksschule hinsichtlich des Integrationsauftrags geklärt und die Mitwirkungspflicht der Eltern in das Volksschulgesetz aufgenommen. Das Bildungsdepartement erliess Empfehlungen zum Umgang mit Kindern verschiedener Glaubensbekenntnisse. In der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen werden die Lehrpersonen aller Stufen in obligatorischen Modulen auf die heterogene Schülerschaft in den Klassen vorbereitet.

Die Schule übernimmt eine wichtige Funktion bei der Integration – mit der Einschulung beginnt eine der wichtigsten Phasen im Integrationsprozess. Dabei sind die Bildungs- und Startchancen der Kinder ungleich verteilt. Die soziale Herkunft spielt für den Schulerfolg der Kinder eine entscheidende Rolle. Kinder mit ausländischer Staatsbürgerschaft sind davon besonders betroffen, denn sie leben häufiger als Schweizer Kinder in Haushalten, in denen die Eltern nach der obligatorischen Schulzeit keine weiterführende Ausbildung besucht haben.

Mangelnde Sprachkenntnisse können den Lernerfolg in der Schule und die künftigen Integrationschancen zusätzlich negativ beeinflussen. Im Ergebnis führt dies wie bereits erwähnt dazu, dass Kinder und Jugendliche mit ausländischer Staatsangehörigkeit in anforderungsreichen Schultypen wie Sekundarschule oder Mittelschule untervertreten, in Kleinklassen jedoch übervertreten sind. Bezogen auf das Verfassungsziel der Chancengleichheit besteht in der Schule deshalb teilweise noch Handlungsbedarf. Die bisher im Kanton entwickelten schulischen Massnahmen und Empfehlungen genügen den Ansprüchen an eine moderne, der Zuwanderung gewachsene Schule im Grundsatz nach wie vor. Verbesserungen sind jedoch bezüglich der Verbindlichkeit und der Professionalität in der Umsetzung möglich und angezeigt, damit diese flächendeckend wirksam werden. Im diesem Zusammenhang gilt es auch, neue Wege in der Elternzusammenarbeit und Elternmitwirkung anzugehen. Die Erfahrung zeigt, dass gesetzliche Verpflichtungen allein zu kurz greifen. Vor Ort müssen Netzwerke aufgebaut werden, um an jene Personen zu gelangen, die mit herkömmlichen Massnahmen nicht erreicht werden. Beispielhaft und sehr erfolgreich zeigt dies das Elternnetzwerk Wiesenau in St.Margrethen.

Massnahme Schule

Das Bildungsdepartement erarbeitet zurzeit zuhanden des Erziehungsrates einen Bericht zur Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund in der Volksschule. Dieser wird durch die Fachstelle Migration des Amtes für Volksschule unter Einbezug der Fachgruppe Migration, in der die Lehrerschaft, die Schulträger, die Ausländerorganisationen, das Departement des Innern sowie das Sicherheits- und Justizdepartement vertreten sind, erstellt. Der Erziehungsrat hat festzulegen, wie die Integration der Kinder im Volksschulalter voranzutreiben ist. Im Weiteren hat er zu beurteilen, ob und wie weit dazu die bestehenden Weisungen und Empfehlungen angepasst oder gegebenenfalls auch neue Hilfen erarbeitet werden sollen. Falls neue Massnahmen eine Gesetzesänderung zur Folge haben, werden diese der Regierung und dem Kantonsrat unterbreitet.

6.1.3. Sprache

Ausländerinnen und Ausländer sind Bestandteil der Gesamtbevölkerung und dadurch Nutzerinnen und Nutzer der bestehenden Strukturen und Angebote. Spezifische Angebote und Massnahmen rechtfertigen sich aber dort, wo Lücken in den Leistungen der Regelversorgung

bestehen und dem Staat dadurch Mehrkosten erwachsen. Die Angebote und Massnahmen sollen helfen, die notwendigen Voraussetzungen für den Zugang zur Regelversorgung zu schaffen.

Sprache und Bildung sind wesentliche Voraussetzungen einer erfolgreichen wirtschaftlichen und sozialen Integration und spielen im Integrationsprozess eine zentrale Rolle. Obwohl die Verantwortung zum Spracherwerb in erster Linie bei den Betroffenen selbst liegt, gilt es aus staatlicher Sicht, die entsprechenden Rahmenbedingungen zur Verfügung zu stellen, damit dies auch tatsächlich gelingt. Bildungsferne, mangelnde Lerngewohnheiten, ungenügende Beherrschung der Erstsprache, fehlende Möglichkeiten der Sprachanwendung sowie Angebotslücken tragen zu Sprachmängeln bei Erwachsenen bei. Zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit sind deshalb die Sprachförderung und der damit zusammenhängende Zugang zu bedarfsgerechten Angeboten ein zentrales Anliegen der Integrationsförderung. Die Aufgabe, entsprechende Angebote zur Verfügung zu stellen, ist seit dem Jahr 2008 als Verbundaufgabe des Bundes, der Kantone und der Gemeinden gesetzlich in Art. 53 AuG verankert.

Der Bund fördert in seinem aktuellen Schwerpunkteprogramm spezifische Sprach- und Bildungsangebote mit einem jährlichen Beitrag an den Kanton St.Gallen von rund 500'000 Franken. Mit diesem Beitrag werden kantonsweit Alphabetisierungskurse, Deutschkurse tiefer Sprachniveaus (bis Niveau A2 GER), Elternbildungsangebote und Pilotprojekte der frühen Förderung mit unterstützt. Das Kompetenzzentrum Integration, Gleichstellung und Projekte im Departement des Innern hat ein entsprechendes kantonales Programm entwickelt, auf dessen Basis die Gelder vergeben werden. Diese niederschwelligen Deutschkurse sind eine Ergänzung zu den bestehenden Angeboten der Regelstrukturen. Aufgrund der eingeschränkten finanziellen Ressourcen des Bundes bleibt jedoch das Angebot an subventionierten Deutschkursen in den verschiedenen Regionen des Kantons begrenzt, zumal der Kanton sich bislang aufgrund des kantonalen Einführungsgesetzes zum Berufsbildungsgesetz nicht finanziell an den Kosten von operativen Deutschkursangeboten beteiligen konnte.

Die unterstützten Integrations-Deutschkurse waren im Jahr 2009 ausgebucht. Sie wurden von rund 1'600 Frauen und Männern besucht.

Massnahme Sprache

Die Regierung schlägt vor, dass die vom Kantonsrat im Februar 2010 mit dem Aufgaben- und Finanzplan 2011 bis 2013 beschlossene Massnahme 10.1 «Deutsch von Anfang an» umgesetzt wird. Im Aufgaben- und Finanzplan 2012 bis 2014 wurden für diese Massnahme im Jahr 2012 Fr. 208'000.– und in den Jahren 2013 und 2014 je Fr. 416'000.– eingestellt. Von Ausländerinnen und Ausländern wird erwartet, dass sie in der Schweiz eine wirtschaftlich gesicherte Existenz aufbauen und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen. Diese Zielsetzungen sind mit geringen sprachlichen Kompetenzen nicht zu erreichen. Das Angebot an Deutschkursen, die über das Sprachniveau A2 GER hinausgehen, soll deshalb in Zusammenarbeit mit den Gemeinden entsprechend ausgebaut werden. Regionen mit Angebotslücken sollen ihren Nachholbedarf aufholen können. Zudem sollen Arbeitgeber mit geeigneten Massnahmen über ihre Schlüsselrolle im Integrationsprozess und über die Wichtigkeit von Deutschkursen informiert werden. Die Umsetzung dieser Massnahme deckt sich mit den künftigen Forderungen des Bundes, welche die Bundesgelder zur Sprachförderung verbindlich an eine entsprechende kantonale Mitfinanzierung knüpfen.

6.1.4. Erstinformation

Wer neu in eine Gemeinde kommt, muss sich über die Angebote und Gepflogenheiten am neuen Wohnort informieren. Nicht überall in der Schweiz sind beispielsweise die Anmeldung bei der Gemeinde, die Schule, die Abfallentsorgung, die Gesundheitsversorgung, die Freizeitangebote oder die Vereine gleich organisiert. Dieser Tatsache tragen die Gemeinden mit dem Informationsmaterial, das sie Neuzugezogenen zur Verfügung stellen, Rechnung. Der Zuzug aus dem Ausland ist jedoch nicht vergleichbar mit dem Umzug innerhalb eines Kantons oder

innerhalb der Schweiz. Während den Schweizerinnen und Schweizern, die umziehen, die Funktionsweise einer Gemeinde oder Stadt und ihres Gemeinwesens in der Regel in den Grundzügen bekannt ist, kennen sich Personen, die aus dem Ausland zuziehen, damit nicht aus. Es besteht daher ein zusätzlicher Informationsbedarf, der über die reine Informationsvermittlung, wie sie sich für die Mehrzahl der Schweizerinnen und Schweizer bewährt, hinausgeht.

Ein aktives Migrationsmanagement darf sich jedoch nicht allein auf die Vermittlung von alltagspraktischen Informationen beschränken. Heute gibt es ein Kommunikationsproblem, das über die Vermittlung von alltagspraktischen Informationen hinausgeht. So werden die Erwartungen an die Ausländerinnen und Ausländer in der Öffentlichkeit stark diskutiert. Rechte und Pflichten finden auch in der Gesetzgebung ihren Niederschlag. Die direkte, flächendeckende und verbindliche Kommunikation der Erwartungen an die Ausländerinnen und Ausländer hat bisher jedoch nicht stattgefunden. Es fehlt auch die direkte Information darüber, was Ausländerinnen und Ausländer selber konkret dazu beitragen können, damit ihre Auswanderung zu einer Erfolgsgeschichte für sie selber, aber auch für das Aufnahmeland wird. Am Willen, diesen Beitrag auch zu leisten, fehlt es der grossen Mehrheit der zugewanderten Bevölkerung nicht. Wer in ein neues Land zieht, will dort im Grundsatz von Anfang an alles «richtig» machen.

Integration baut auf der Selbstverantwortung der Ausländerinnen und Ausländer auf, fordert diese ein und unterstützt sie. Es besteht eine klare Erwartung an Neuzugezogene, dass sie sich um Informationen bemühen. Gleichzeitig ist in Art. 56 AuG ein gesetzlicher Informationsauftrag des Bundes, der Kantone und Gemeinden verankert.[43] Bezüglich Information muss deshalb von einer Hol-Leistung seitens der Ausländerinnen und Ausländer sowie einer Bring-Leistung der öffentlichen Hand gesprochen werden. Je schneller sich Neuzugezogene von Anfang an orientieren können, die Funktionsweise der Gemeinde, der Arbeitswelt oder der Nachbarschaft verstehen, über Rechte und Pflichten orientiert sind und die wichtigen Orte und Angebote in der Gemeinde und in der Region kennen, desto schneller sind sie in der Lage, selber die Verantwortung für ihren Integrationsweg zu übernehmen. Auch der Bund trägt dieser Tatsache in seinem neuesten Bericht[44] Rechnung und empfiehlt deshalb, eine systematische Erstinformation von Ausländerinnen und Ausländer unabhängig ihrer Herkunft einzuführen. Im Kanton St.Gallen fehlt dieses verbindliche Element einer zeitgemässen Integrationsförderung heute noch.

Massnahme Erstinformation

Der Kanton setzt ab dem Jahr 2011 in einer Region des Kantons ein Pilotprojekt in Zusammenarbeit mit den Gemeinden um und bereitet die Vorbereitung der Ausweitung des Modells ab dem Jahr 2012 vor. Dies verursacht für den Kanton keine zusätzlichen Kosten im Jahr 2011, da ein Bundesbeitrag für dieses Pilotprojekt in Aussicht gestellt wurde. Ab dem Jahr 2013 soll eine flächendeckende verbesserte Erstinformation im ganzen Kanton umgesetzt werden, so dass ab dem Jahr 2014 auch die entsprechenden Bundesmittel ausgelöst werden können. Gemäss Aufgaben- und Finanzplan 2012 bis 2014 wurden für diese Massnahme im Jahr 2012 Fr. 180'000.– und in den Jahren 2013 und 2014 je Fr. 340'000.– eingestellt.

6.1.5. Abbau von Integrationshürden

Das AuG beschreibt Integration in Art. 4 als Prozess, in den sowohl die Migrationsbevölkerung als auch die einheimische Bevölkerung gleichermassen involviert sind. Das Gesetz trägt damit der Tatsache Rechnung, dass die Migration sowohl die Ausländerinnen und Ausländer selbst als auch die Personen und Organisationen sowie Institutionen der Aufnahmegesellschaft direkt betrifft, diese verändert und damit auch unter Druck setzt. Damit das friedliche Zusammenleben

---

43 Art. 56 AuG, Bund, Kantone und Gemeinden sorgen für eine angemessene Information der Ausländerinnen und Ausländer über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, insbesondere über ihre Rechte und Pflichten. Ausländerinnen und Ausländer werden auf bestehende Angebote zur Integrationsförderung hingewiesen. Bund, Kantone und Gemeinden informieren die Bevölkerung über die Migrationspolitik und über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer.

44 Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes, Bericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte, Bern (2010).

trotzdem garantiert bleibt, sind Anpassungsleistungen notwendig. Leistungen der Personen, die aus dem Ausland zuziehen, aber auch Leistungen der Einheimischen sowie der hiesigen Institutionen, einer zunehmend vielfältigeren Gesellschaft gerecht zu werden. «Analog zur Erwartung an Ausländerinnen und Ausländer, dass sie sich aktiv für ihre Integration einsetzen, muss die Aufnahmegesellschaft auch die Möglichkeit dazu schaffen. Sie darf keine Hindernisse in den Weg legen bzw. muss diese, wo vorhanden, aktiv abbauen.»[45]

Die tieferen Ausbildungsabschlüsse der Jugendlichen, der schlechtere Gesundheitszustand oder die höhere Arbeitslosigkeit unter der Migrationsbevölkerung kann durch den sozialen Status oder das Ausbildungsniveau allein nicht erklärt werden. Eine grosse Rolle spielen auch Zugangshürden im Ausbildungssystem, bei der Gesundheitsvorsorge oder im Arbeitsmarkt. Dies bestätigen verschiedene Berichte des Bundes, auch der neueste Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik.[46] Die Hürden sind in der Regel nicht rechtlicher Natur. Sie basieren zum einen auf der fehlenden Selbstverständlichkeit, die ausländische Bevölkerung als integralen Teil der Bevölkerung wahrzunehmen. Zum andern fehlen explizite Vorgaben und Zielsetzungen bezüglich der Vermeidung unbewusster oder versteckter Diskriminierungsmechanismen. Ein implizites Selbstverständnis, nicht zu diskriminieren, reicht dafür nicht aus.

Ein Blick auf die Privatwirtschaft zeigt, was es heisst, Ausländerinnen und Ausländer selbstverständlich als Marktsegment (Kundengruppe bzw. Marktteilnehmende) wahrzunehmen. Supermärkte erweitern ihr Sortiment und spezifische Artikel und Dienstleistungen werden auf die Kundenbedürfnisse neuer Marktsegmente abgestimmt. Die Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen ist für erfolgreiche Firmen eine Selbstverständlichkeit. Öffentliche Stellen tun sich damit schwerer. Dies wird beispielsweise in der Tatsache sichtbar, dass keine Wirtschaftsbranche einen tieferen Anteil an ausländischen Arbeitskräften aufweist als die öffentliche Verwaltung. Während die Branchen «Textilien, Bekleidung, Schuhe» und «chemische, pharmazeutische Produkte» mit 42 Prozent ausländischen Beschäftigten den kantonalen Schnitt von 23 Prozent deutlich übertreffen, liegt der Anteil ausländischer Arbeitskräfte in der öffentlichen Verwaltung[47] bei weniger als drei Prozent.[48]

Die Zuwanderung verändert das Publikum von Schulen, Sozialberatungen, Einwohnerämtern, Spitälern, Polizei oder Justiz. Die Mitarbeitenden dieser Dienste sind mit einer neuen Zielgruppe mit einer spezifischen Charakteristik, ungewohnten Eigenheiten oder neuen Fragestellungen konfrontiert. Sie geraten unter Druck, weil vertraute und bisher bewährte Vorgehensweisen und Lösungsstrategien oder professionelle Standards nicht mehr greifen. Unter Umständen können auch Qualitätsanforderungen nicht mehr eingehalten werden. Zur Entlastung und Unterstützung des Personals ist deshalb in manchen Fällen neben der Schulung des Personals eine Weiterentwicklung der Institutionen und der professionellen Arbeitsweise sowie der Standards unerlässlich.

Zu beachten ist ein weiterer Aspekt, der vor allem die Eingriffsverwaltung betrifft, wenn es um die Durchsetzung von Regeln und Normen geht. Damit auch bei neu zugezogenen Bevölkerungsgruppen die Durchsetzung rechtsstaatlicher Normen und der rechtskonforme Vollzug von Regeln vorschriftsgemäss gelingt, sind die Formen des Vollzugs und die Art und Weise der

---

45 Bericht «Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik» der Tripartiten Agglomerationskonferenz, Bern (2009), S. 9.

46 Bspw. Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes, Bericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte, Bern (2010) sowie Bericht «Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik» der Tripartiten Agglomerationskonferenz, Bern (2009).

47 Präzisierung der Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen zum Begriff «öffentliche Verwaltung»: Zur Branche «öffentliche Verwaltung» gehört im Wesentlichen: allgemeine öffentliche Verwaltung auf allen Staatsebenen, inkl. Verteidigung, Justiz, öffentliche Sicherheit. Dazu gehört beispielsweise die Gesundheitsverwaltung (das Gesundheitsdepartement), nicht jedoch die operativ für die Gesundheit tätigen Spitäler, die im Bereich Gesundheit klassifiziert sind. Insgesamt sind die öffentlich-rechtlichen Körperschaften praktisch nicht in der Branche «Öffentliche Verwaltung» klassiert.

48 Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen: «Der Kanton St.Gallen und seine Menschen in Zahlen» (2010).

Durchsetzung den spezifischen Anforderungen bestimmter Zielgruppen anzupassen (nicht aber die Normen selbst). Das kann beispielsweise durch eine Anpassung der Kommunikation, durch neue Formen der Intervention oder durch die Rekrutierung von Mitarbeitenden mit spezifischem Know-how erfolgen.

Massnahme Abbau von Integrationshürden

Zu einer gelungenen Integration gehört, dass sich die Institutionen der Aufnahmegesellschaft auf die veränderte gesellschaftliche Realität einstellen und die dazu erforderlichen Innovationen in die Wege leiten. Eine erfolgreiche Integrationsförderung kann heute deshalb nicht mehr darauf verzichten, Institutionen auf dem Weg der Innovation zu unterstützen und Anreize für Innovationsprozesse zu setzen. Bereits bisher wurden über den kantonalen Integrationskredit zahlreiche Innovationsprojekte unterstützt, sei es, dass sich Gemeinden ein Integrationsleitbild gaben, Schulen ihre Elternarbeit den neuen Gegebenheiten anpassten oder Beratungsstellen das Erreichen bestimmter Zielgruppen verbesserten.

Die Förderung von Innovationsprojekten soll deshalb im Rahmen der kantonalen Integrationsförderung als Schwerpunkt in Zukunft weitergeführt werden. Erfolgreiche Ansatzpunkte, die den Wandel der Organisationskultur hin zu einer Kultur, die den Anforderungen einer von Einwanderung geprägten Gesellschaft gewachsen ist, sind beispielsweise:

– Weiterbildungen von Verwaltungsangestellten;
– vertiefte und sorgfältige Analyse der Kundengruppen, Leistungsempfängergruppen und Betroffenengruppen staatlicher Massnahmen;
– bessere Zielgruppenerreichung über Organisationsentwicklungsprozesse (z.B. Massnahmen zum besseren Einbezug ausländischer Eltern im Schulbereich, Zugang zu Mütter- und Väterberatungen für Ausländerinnen und Ausländern verbessern, Mitgliederwerbung unter der ausländischen Bevölkerung bei Vereinen);
– Weiterbildungen im Personalbereich (Diversitykompetenz, Sensibilisierung bezüglich Diskriminierungsfallen);
– Weiterentwicklung von Qualitätsstandards;
– Rekrutierung von Ausländerinnen und Ausländern als Mitarbeitende oder
– Bereitstellung von Arbeitsinstrumenten (z.B. Dolmetschervermittlung).

Zusätzliche Kosten entstehen dadurch nicht.

6.1.6. Koordination und Steuerung

Die Integrationsförderung kann als Querschnittaufgabe weder allein der öffentlichen Hand oder einer einzigen staatlichen Ebene noch einem einzelnen, klar abgegrenzten Sachgebiet zugeordnet werden. Integrationsrelevante Massnahmen werden heute sowohl auf privater als auch auf allen drei staatlichen Ebenen unseres föderalistischen Systems umgesetzt. Ebenso sind verschiedene Sachgebiete und Zuständigkeitsbereiche wie etwa die Schule, das Gesundheitswesen, die frühe Förderung, die Berufsbildung oder der Sozialbereich involviert. Aufgrund der zahlreichen daraus erwachsenden Schnittstellen ist die Koordination und Zusammenarbeit der im Integrationsbereich tätigen Akteure der Schlüssel zu einer erfolgreichen Integrationspolitik.

Mit dem Inkrafttreten des AuG und der darin enthaltenen Verpflichtung der Kantone, kantonale Ansprechstellen für Integrationsfragen zu bezeichnen, ist die Schnittstelle zwischen Bund und Kantonen im Integrationsbereich geklärt. Damit wurde der Grundstein für die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund und den Kantonen gelegt. Art. 9 Abs. 3 VIntA verpflichtet die Ansprechstellen, die innerkantonale Koordination sicherzustellen. Zu diesem Zweck wurden im Kanton St.Gallen zwei Gremien etabliert. Die Koordination innerhalb der Verwaltung stellt der interdepartementale Integrationsausschuss sicher. Die Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft und kommunalen Integrationsstellen wird im Gremium der kantonalen Integrationskoordination abgestimmt. Zudem nehmen die fünf regionalen, von Bund und Kanton finanzierten und durch das IGP geleiteten regionalen Fachstellen Integration Koordinationsaufgaben in den Regionen wahr.

Massnahme Koordination und Steuerung

Die vertikale Koordination der Integrationsbestrebungen zwischen dem Kanton St.Gallen und den Gemeinden ist im Kanton St.Gallen bisher nicht institutionalisiert und verläuft eher zufällig und punktuell. Damit jedoch der gesetzliche Koordinationsauftrag erfüllt werden kann, ist der Kanton darauf angewiesen, dass auch auf kommunaler Ebene Ansprechstellen für Integrationsfragen gegenüber der kantonalen Stelle verbindlich bezeichnet werden. Deshalb sollen die Gemeinden gegenüber dem Kanton Ansprechstellen für Integrationsfragen bezeichnen, welche wiederum die Koordination auf Gemeindeebene wahrnehmen. Damit soll ein Integrationsdialog zwischen dem Kanton und den Gemeinden etabliert und der Austausch zwischen der kantonalen Ansprechstelle für Integrationsfragen und den Gemeinden sichergestellt und vereinfacht werden.

Die Ausgestaltung der kommunalen Ansprechstellen liegt in der Kompetenz der Gemeinden. Verschiedene Varianten sind denkbar: die Gemeinden übertragen einer Person oder einer bestehenden Dienststelle aus der Verwaltung die Verantwortung oder eine neue Stelle wird geschaffen. Damit die Aufgaben in den Gemeinden wahrgenommen werden können, empfiehlt der Kanton, die kommunalen Ansprechstellen mit minimalen Ressourcen zu versehen.

Die kommunale Ansprechstelle Integration sichert die Koordination und Abstimmung der integrationsrelevanten Massnahmen, Projekte und Angebote auf Gemeindeebene, analog zum Bundesamt für Migration auf Bundesebene und zum Kompetenzzentrum Integration, Gleichstellung und Projekte beim Kanton. Gegen innen und aussen nimmt die kommunale Ansprechstelle eine Informations- und Sensibilisierungsaufgabe wahr. Integration als Querschnittaufgabe auf Gemeindeebene verlangt, dass der Integrationsblickwinkel in alle relevanten Bereiche der Gemeindepolitik eingebracht werden kann. Dieser Blickwinkel soll durch die Ansprechperson/ Ansprechstelle Integration in den politischen Prozess der Gemeinde eingebracht werden können. Die kommunale Ansprechstelle Integration pflegt den internen Informationsaustausch mit den kommunalen Verwaltungsstellen sowie den externen Informationsaustausch mit dem kantonalen Kompetenzzentrum Integration. Sie initiiert Integrationsprojekte vor Ort. Im Gegenzug können das kantonale Kompetenzzentrum Integration sowie die regionalen Fachstellen Integration die lokalen Stellen gezielt mit Informationen und integrationsrelevantem Know-how versorgen sowie Anregungen und Anstösse für eine erfolgreiche Integrationsförderung in der Gemeinde geben. Mit den kommunalen Ansprechstellen soll in den Gemeinden spezifisches Know-how aufgebaut werden. Vor Ort soll eine klare Zuständigkeit definiert werden, damit sämtliche integrationsrelevanten Fragen einer Stelle zugewiesen werden können.

Mit der Einsetzung von kommunalen Ansprechstellen Integration sollen die regionalen Fachstellen in ihrer Rolle weiter institutionalisiert werden. Sie sind wichtige Schnittstellen zwischen dem Kanton und den Gemeinden, was die tägliche Arbeit vor Ort und die direkte Unterstützung der Gemeinden betrifft. In den vergangenen Jahren wurden in allen Regionen des Kantons regionale Fachstellen Integration aufgebaut; dies, um die Akteure auf regionaler Ebene zu vernetzen, die Integrationsangebote regional zu koordinieren und die Gemeinden und anderen Organisationen vor Ort fachlich zu unterstützen. Heute sind in fünf Regionen spezifische Fachstellen Integration tätig: für die Region Wil ist die regionale Fachstelle Integration der Stadtverwaltung Wil zuständig, für die Regionen Linthgebiet und Toggenburg die regionale Fachstelle Integration, welche der Gemeinde Uznach angegliedert ist, für das Rheintal die regionale Fachstelle Integration, welche den Sozialen Diensten Oberes Rheintal in Altstätten angegliedert ist, für die Region Werdenberg-Sarganserland die regionale Fachstelle, welche der Stiftung Mintegra in Buchs angegliedert ist, für die Region Gossau-St.Gallen-Rorschach die regionale Fachstelle Integration der ARGE Integration Ostschweiz. Die regionalen Fachstellen Integration sind für die soziale Integration sämtlicher Ausländerinnen und Ausländer – im Kanton St.Gallen aktuell rund 107'000 Personen – zuständig und arbeiten entsprechend eng mit den Organisationen und Institutionen in den Gemeinden zusammen. Dabei sind die regionalen Fachstellen Integration erste Ansprech- und Auskunftsstelle für Behörden, Schulen, Fachstellen, Firmen, Vereine, aber auch für Privatpersonen in Integrationsbelangen. Im Zentrum steht die Vernetzung mit den wichtigsten Integrationsakteuren der Region. Sämtliche Stellenleitenden sind in

einer Teilzeitanstellung tätig. Die Fachstellen werden für diesen Auftrag vom Bund und dem Departement des Innern finanziert.

6.2. Aufgaben- und Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Die Beantwortung des Postulatsberichts steht unter dem Projektdach «Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden». Damit ist zu beurteilen, ob die daraus resultierenden Ergebnisse Änderungen bei der Zuordnung der Zuständigkeiten zum Kanton und zu den Gemeinden bedingen. Die Frage der Zuständigkeiten soll nach den Kriterien der Subsidiarität und der Äquivalenz beantwortet werden. Die St.Galler Kantonsverfassung (sGS 111.1) verankert das Subsidiaritätsprinzip und das Äquivalenzprinzip in Art. 26 wie folgt:

Zuteilung an Kanton und Gemeinden

Art. 26. Das Gesetz teilt Staatsaufgaben dem Kanton zur Erfüllung zu, wenn die Gemeinden nicht in der Lage sind, sie allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden wirtschaftlich und wirksam zu erfüllen.

Wenn Gemeinden Staatsaufgaben erfüllen, entscheiden sie über die Art der Erfüllung und sind für die Finanzierung verantwortlich.

Das Gesetz legt fest, wer die Hauptverantwortung für die Erfüllung und Finanzierung trägt, wenn es Staatsaufgaben Kanton und Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung zuweist.

Art. 26 Abs. 1 der Kantonsverfassung umschreibt das Subsidiaritätsprinzip: Staatsaufgaben sollen demnach so basis- bzw. bürgernah wie möglich (Gemeinden) und so zentralistisch wie nötig (Kanton) erfüllt werden. Abs. 2 umschreibt das Äquivalenzprinzip: In Bezug auf eine Staatsaufgabe sollen die Verantwortung und die Finanzierung grundsätzlich beim Leistungserbringer konzentriert und nicht auf mehrere Staatsebenen verteilt werden. Abs. 3 spricht die Verbundaufgaben an, welche durch beide Staatsebenen gemeinsam bzw. in Arbeitsteilung erfüllt werden.

Aufgabenteilung

Integration ist heute als Verbundaufgabe in Art. 53 AuG gesetzlich verankert. Bund, Kanton und Gemeinden sollen nach Art. 53 Abs. 1 und 2 AuG bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Anliegen der Integration berücksichtigen und günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit sowie die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben schaffen. Da Integration in erster Linie über die Regelstrukturen erfolgen soll, etwa über die Schule, die Berufsbildung und den Arbeitsmarkt usw., haben die entsprechenden Regelstrukturen in den jeweiligen Zuständigkeiten den Auftrag, spezifische Massnahmen und Angebote bereitzustellen, um allen Personen ungeachtet ihrer Herkunft den chancengleichen Zugang zu den Regelstrukturen zu ermöglichen. Subsidiär sind Integrationsmassnahmen und -angebote bereitzustellen, die sich an Personen richten, die keinen oder einen erschwerten Zugang zu den Dienstleistungen der Regelstrukturen haben oder die Regelstrukturen den spezifischen Bedürfnissen für den chancengerechten Zugang nicht genügen. Der Informationsauftrag nach Art. 56 AuG ist ebenfalls als Verbundaufgabe gesetzlich verankert.

Da Integration primär vor Ort und auf Ebene der Gemeinden stattfindet, stellt die Integration primär eine kommunale Aufgabe dar. Im Lichte des Subsidiaritätsprinzips bedeutet kantonales Handeln im Integrationsbereich, dass der Kanton im Rahmen der geltenden Zuständigkeitsordnung dann aktiv wird, wenn die Förderung der Chancengerechtigkeit und Integration die Kraft der Gemeinden oder von Organisationen und Institutionen der Zivilgesellschaft übersteigt oder eine einheitliche Lösung angestrebt wird. Der Kanton kann im Zusammenhang mit der Integrationsförderung Schwerpunkte setzen und die Gemeinden, Institutionen und Organisationen der Regelstrukturen, aber auch der Zivilgesellschaft fachlich beraten. Mit der kantonalen Projektunterstützung können in Ergänzung und zur Unterstützung der Regelstrukturen Pilotprojekte initiiert, regionale Vorhaben angeschoben und/oder auf einen dringenden Handlungsbedarf in den Gemeinden reagiert werden.

Die Bundesvorgaben im AuG können als Programmvorgaben verstanden werden, welche auf kantonaler Ebene weiter präzisiert bzw. konkretisiert werden müssen, damit sich daraus eine klare Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ergibt. Eine klare Aufgabenteilung im Integrationsbereich fehlt auf kantonaler Ebene. Beim Bund ist ebenfalls noch nicht geklärt, ob die Kompetenzen im Integrationsbereich nochmals klarer geregelt werden. Deshalb ist in Abstimmung mit dem Prozess auf Bundesebene ab dem Jahr 2011 und spätestens bis Ende des Jahres 2013 eine Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden auch im Integrationsbereich festzulegen, der den verfassungsmässig vorgesehenen Zuständigkeiten, den finanziellen Möglichkeiten und den durch die Investitionen zu erwartenden Nutzen Rechnung trägt.

Kostenteilung

Bund, Kanton und Gemeinden sollen nach Art. 53 Abs. 1 und 2 AuG bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Anliegen der Integration berücksichtigen und günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit sowie die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben schaffen. Entsprechend sind Bund, Kantone und Gemeinden gehalten, aufgrund der bundesrechtlichen Bestimmungen finanzielle Mittel für die Integrationsförderung bereitzustellen. Da Integration in erster Linie über die Regelstrukturen erfolgen soll, etwa über die Schule, die Berufsbildung und den Arbeitsmarkt usw., haben die entsprechenden Regelstrukturen den Auftrag, spezifische Massnahmen und Angebote bereitzustellen, um allen Personen ungeachtet ihrer Herkunft den chancengleichen Zugang zu den Regelstrukturen zu ermöglichen. Für diese Aufgaben der Regelstrukturen, welche in den Zuständigkeitsbereich des Kantons bzw. der Gemeinden fallen, sind deshalb entsprechende finanzielle Mittel bereitzustellen. Besonders Gemeinden mit einem erhöhten Ausländeranteil werden entsprechende Mittel bereitzustellen haben, um insbesondere die Regelstrukturen und deren Aufgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich wie etwa die Schule entsprechend den veränderten Gegebenheiten weiterzuentwickeln und den chancengleichen Zugang der gesamten Bevölkerung zu gewährleisten, wie dies nach Art. 53 AuG gesetzlich festgelegt ist.

Subsidiär bedarf es finanzieller Mittel seitens des Kantons und der Gemeinden für Integrationsmassnahmen und -angebote, die sich an Personen richten, die keinen oder einen erschwerten Zugang zu den Dienstleistungen der Regelstrukturen haben oder die Regelstrukturen den spezifischen Bedürfnissen für den chancengerechten Zugang nicht genügen.

Eine aktuelle Auflistung dieser subsidiären kantonalen Mittel findet sich im Abschnitt 5.2.5. dieses Berichts. Gesamthaft beliefen sich die Kosten für den Kanton im Jahr 2010 auf Fr. 808'000.– (ohne Personalkosten). Eine Zusammenstellung der Ausgaben der Gemeinden im Bereich der spezifischen Integrationsförderung fehlt gänzlich. Im Grundsatz beteiligen sich die Gemeinden jedoch zu einem Drittel an den Kosten von Integrationsmassnahmen im Bereich Sprache und Bildung, sofern diese auch von Bund oder Kanton mit unterstützt werden. Im neuesten Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes wird darauf hingewiesen, «[…] dass Kantone und Gemeinden, die von den Bundesgeldern profitieren wollen und letztlich durch die Investitionen mittelfristig auch mit Einsparungen im Gesundheits- und Sozialwesen rechnen können, nach Art. 55 Abs. 1 AuG entsprechende Eigenmittel einzusetzen haben. Wenn der Bund seinen Beitrag an die Aufwendungen für die spezifische Integrationsförderung erhöht, müssen auch die Beiträge der Kantone zwingend erhöht werden.»[49]

Die kantonalen und kommunalen finanziellen Aufwendungen müssen im Hinblick auf die künftigen Erfordernisse seitens des Bundes neu überprüft werden. Spätestens ab dem Jahr 2014 ist die finanzielle Beteiligung des Kantons und der Gemeinden Pflicht, wenn der Kanton auch künftig von der Bundesfinanzierung von Integrationsmassnahmen profitieren möchte. Dafür ist ab dem Jahr 2011 und spätestens bis Ende des Jahres 2013 ein detaillierter Finanzierungsschlüssel, der den verfassungsmässig vorgesehenen Zuständigkeiten, den finanziellen Mög-

49 Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes, Bericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte, Bern (2010), S. 46.

lichkeiten und den durch die Investitionen zu erwartenden Nutzen Rechnung trägt, zwischen Kanton und den Gemeinden auszuhandeln und darzulegen.[50]

6.3. Gesetzliche Regelungen im Integrationsbereich

Die Hauptstossrichtung der Integrationsförderung liegt darin, die Integration als Querschnittthema zu verankern. Diese Stossrichtung kommt in der aktuellen Ausländergesetzgebung des Bundes und im neuesten Bericht des Bundesrats zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik klar zum Ausdruck. Mit dem vorliegenden Bericht legt die Regierung den Schwerpunkt auf die Umsetzung konkreter Massnahmen durch die Departemente, um die bestehende kantonale Praxis im Integrationsbereich weiterzuführen und in Übereinstimmung mit den Entwicklungen auf Bundesebene weiterzuentwickeln. Die vorgeschlagenen Massnahmen in den sechs Schwerpunkten lassen sich alle gestützt auf das AuG und ohne ein eigentliches kantonales Integrationsgesetz umsetzen.

Zwar sind in zahlreichen Kantonen Integrationsgesetze in Arbeit. Diese gehen aber einerseits kaum über eine Abbildung der bundesgesetzlichen Vorgaben auf kantonaler Ebene hinaus. Anderseits verankern sie Integrationsanliegen auch nicht explizit in den spezialgesetzlichen Grundlagen der Regelstrukturen, was aber eine der Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integrationspolitik wäre. Hinzu kommt, dass zum heutigen Zeitpunkt nicht absehbar ist, wohin sich der Bund bewegt und noch offen ist, in welcher Form und wann genau Anpassungen auf Bundesebene vorgenommen werden. Entsprechend unklar ist der gesetzgeberische Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene.

Aus diesen Gründen sieht die Regierung zum jetzigen Zeitpunkt keine Notwendigkeit, neue gesetzliche Regelungen im Integrationsbereich zu erarbeiten. Gegebenenfalls drängt sich nach den Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene im Integrationsbereich ein künftiger gesetzgeberischer Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene auf. Inhaltlich müssten dabei die Regelung der Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden sowie die Finanzierung der Integrationsmassnahmen und -angebote im Vordergrund stehen.

7. Kostenfolgen

7.1. Ausgangslage

Wie bereits erwähnt, ist die Kostenteilung im Integrationsbereich zwischen Bund, Kanton und Gemeinden ausserhalb der Massnahmen der Regelstrukturen in den jeweiligen Zuständigkeiten nicht verbindlich gelöst.

Die bisherigen Aufwendungen in der spezifischen Integrationsförderung sollen beibehalten werden.

7.2. Neuerungen

Aufgrund der angespannten finanziellen Situation in den kommenden Jahren schlägt die Regierung die Umsetzung von Massnahmen in sechs Schwerpunkten vor. Daraus erwachsen folgende Kostenfolgen:

50 Analog geplantem Vorgehen auf Bundesebene; vgl. Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes, Bericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte, Bern (2010), S. 46.

Integrationsbereiche gemäss Mehrsäulenprinzip				Bereich	Massnahme	Zeit	Kostenfolgen gemäss Aufgaben- und Finanzplan 2012 bis 2014		
Information	Individuelle Qualifizierungsmassnahmen	Abbau von Integrationshemmnissen	Durchsetzung Rechtsordnung			Jahre	2012	2013	2014
				Frühe Förderung	Kantonales Impulsprogramm zur Sprach- und Frühförderung inkl. Zielgruppenorientierung und -erreichung der Mütter- und Väterberatungen	ab 2012	Fr. 252'000.–	Fr. 504'000.–	Fr. 504'000.–
				Schule	Ausarbeitung Bericht zur Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund in der Volksschule zuhanden des Erziehungsrates	2011	--		
				Sprache	Ausbau Angebot an Deutschkursen inkl. Information/Sensibilisierung Arbeitgebende	ab 2012	Fr. 208'000.–	Fr. 416'000.–	Fr. 416'000.–
				Erstinformation	Umsetzung Pilotprojekt ab dem Jahr 2011 und sukzessive Ausweitung auf flächendeckende verbesserte Erstinformation	ab 2011	Fr. 180'000.–	Fr. 340'000.–	Fr. 340'000.–
				Abbau von Integrationshemmnissen	Unterstützung Organisationsentwicklung in Organisationen und Institutionen der Aufnahmegesellschaft	laufend	im Rahmen des kantonalen Integrationskredits; keine neuen Ausgaben		
				Koordination und Steuerung	Kommunale Ansprechstellen Integration	laufend	nach Aufwand durch Gemeinden		
					Klärung Zuständigkeiten Kanton-Gemeinden inkl. Klärung der Finanzierung	ab 2011	--		

8. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung
Der Präsident:
Willi Haag

Der Staatssekretär:
Canisius Braun