

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend Motion Nr. 493 (Schaffung eines kantonalen
Integrationsgesetzes)**

10-52

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen Bericht und Antrag betreffend Motion Nr. 493 (Schaffung eines kantonalen Integrationsgesetzes). Seinem Antrag schickt er folgende Erläuterungen voraus:

1. Ausgangslage

Am 26. November 2007 hat der Kantonsrat mit 38 : 21 Stimmen die abgeänderte Motion Nr. 493 von Martin Egger betreffend "Integration ist keine Einbahnstrasse" mit folgendem Wortlaut erheblich erklärt: "Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat Bericht und Antrag über die Schaffung eines kantonalen Integrationsgesetzes vorzulegen, welches auf dem Prinzip von 'Fördern und Fordern' beruht." Bereits in seiner parlamentarischen Stellungnahme (Protokoll des Kantonsrates vom 26. November 2007, S. 1008 ff.) hatte der Regierungsrat darauf hingewiesen, dass im Rahmen des Bundesrechts kaum Spielraum besteht für kantonale Bestimmungen, die der Einzelfallprüfung entgegenstünden; dies namentlich in Bezug auf sogenannte Integrationsvereinbarungen und Sanktionen im Widerhandlungsfall. Zusätzliche Verpflichtungsmöglichkeiten brauche es neben den vorhandenen nicht. Ein kantonales Integrationsgesetz wäre einzig dann sinnvoll, wenn der Fokus von der Zwangsebene klar auf die Schaffung zusätzlicher Anreize gelegt würde. Kantonale Gesetze würden zudem den gesamtschweizerischen Harmonisierungsbestrebungen entgegenlaufen.

Der Regierungsrat hat stets darauf hingewiesen, dass die Gesetzgebungsarbeiten erst dann an die Hand genommen würden, wenn die Auswirkungen der neuen Bundesgesetzgebung analysiert werden könn-

ten. Dabei ging es um das Anfang 2008 in Kraft getretene neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AuG; SR 142.20) sowie um die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 27. Oktober 2007 (VIntA; SR 142.205). Sie definieren die Förderung der Integration als eine hoheitliche Kernaufgabe, an der alle staatlichen Ebenen mitwirken, und zwar in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern sowie den Nichtregierungs- und Ausländerorganisationen. Zudem will der Bund die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen verbessern und mit der allgemeinen Integrationsförderung verbinden. Integration soll sich nicht mehr einfach am Aufenthaltsstatus der ausländischen Person, sondern an ihrer Lebensperspektive in der Schweiz orientieren. Während auf Bundesebene Fragen zusätzlicher Integrationsbestimmungen noch diskutiert werden (siehe Ziff. 4), sind einzelne Kantone gesetzgeberisch schon aktiv geworden.

Im Kanton Schaffhausen wurde im Laufe des Jahres 2009 der Entwurf für ein Integrationsgesetz ausgearbeitet, der sich wie das von der FDP im Kanton Zürich vorgeschlagene Musterintegrationsgesetz stark an die als fortschrittlich geltenden Bestimmungen der beiden Kantone Basel anlehnt. Nachdem die drei staatlichen Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden am 31. Oktober 2008 im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) beschlossen hatten, gemeinsam einen Prozess "Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik" zu lancieren, musste sinnvollerweise noch der umfassende Bericht vom 28. Mai 2009 abgewartet werden (www.tak-cta.ch), der von der TAK am 29. Juni 2009 mit konkreten Empfehlungen zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik zuhanden des Bundes, der Kantone sowie der Städte und Gemeinden verabschiedet wurde.

2. Vernehmlassungsvorlage für ein kantonales Integrationsgesetz

Am 2. Februar 2010 gab der Regierungsrat den Entwurf für ein kantonales Integrationsgesetz zur Vernehmlassung frei. Dabei hielt der Regierungsrat ausdrücklich Folgendes fest:

"Auch eine vertiefte Analyse im vorliegenden Bericht - namentlich aufgrund der aktuellen Entwicklung auf Bundesebene - zeigt, dass der Handlungsspielraum des kantonalen Gesetzgebers derart eng ist, dass gegenüber dem bereits geltenden Bundesrecht praktisch

keine zusätzlichen Integrationsverpflichtungen mehr aufgestellt werden können (siehe nachstehend Ziff. A 2./3.). Zentrales Instrument unter dem Stichwort "Fordern" ist zweifellos die sogenannte Integrationsvereinbarung, deren Anwendungs- und Sanktionsbereich aber vom Bundesgesetzgeber abschliessend geregelt ist. *Der Regierungsrat vertritt deshalb nach wie vor die Auffassung, es sei auf ein kantonales Integrationsgesetz zugunsten einer konsequenten Umsetzung der Bundesvorgaben, wie sie in Ziff. B. 4 dieses Berichtes erläutert werden, zu verzichten.* Dem parlamentarischen Auftrag entsprechend stellt er hiermit jedoch trotzdem den Entwurf für ein kantonales Integrationsgesetz zur Diskussion."

Der Vernehmlassungsbericht enthält eine ausführliche Darstellung der schweizerischen und kantonalen Integrationspolitik, des (geringen) Handlungsspielraums auf kantonaler Ebene, des Instrumentes von Integrationsvereinbarungen, der Förderprogramme sowie der Kosten und Finanzierung bestehender Angebote. Der vollständige Bericht samt Gesetzesentwurf ist einsehbar unter <http://www.sh.ch/index.php?id=39>. Dieser Entwurf zum kantonalen Integrationsgesetz beinhaltet die folgenden wichtigsten Elemente:

- Die Integrationsförderung setzt mit dem Zuzug ein. Die Migrantinnen und Migranten sind verpflichtet, sich mit den hiesigen gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen auseinanderzusetzen und sich die dafür notwendigen Sprachkenntnisse anzueignen.
- Bei der Integrationsförderung arbeiten die Behörden des Kantons mit den Gemeinden, den Sozialpartnerinnen und Sozialpartnern, den Kirchen und Religionsgemeinschaften, der Forschung und Lehre, den Beratungsstellen und den privaten Organisationen, insbesondere Organisationen von Migrantinnen und Migranten, zusammen.
- Zur weiteren Umsetzung des Grundsatzes "Fördern und Fordern" können die Erteilung und die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung zur Erreichung der Integrationsziele mit der Auflage verbunden werden, dass ein Sprach- und Integrationskurs mit ernsthaftem Engagement absolviert wird. Die Einzelheiten zum Kursbesuch werden in einer Integrationsvereinbarung festgehalten. Es gelten die bundesrechtlichen Vorgaben.
- Die Integrationsvereinbarung bildet das zentrale Instrument, mit welchem Migrantinnen und Migranten zur Integration verpflichtet werden.

- Im Weiteren gewährt der Kanton Beiträge für die Integration der Migrationsbevölkerung und sorgt in Zusammenarbeit mit den Gemeinden für die Information über die Lebensbedingungen und gesellschaftlichen Regeln.
- Die Steuerung der kantonalen Integrationsmassnahmen erfolgt durch den Regierungsrat.

3. Resultate der Vernehmlassung

Das Vernehmlassungsverfahren wurde per 30. April 2010 abgeschlossen. Von 73 Vernehmlassungsadressaten haben sich 39 an der Anhörung beteiligt. Die wesentlichen Resultate sind folgende:

21 von 23 antwortenden Gemeinden sprechen sich für den Verzicht auf ein kantonales Integrationsgesetz aus oder bezweifelten zumindest die Notwendigkeit eines solches Gesetzes, zumal ein konsequenter Vollzug der Bundesgesetzgebung im Vordergrund stehe. Mit Klärungsvorbehalten begrüsst wird der Gesetzesentwurf vom Stadtrat Schaffhausen "als einen möglichen Beitrag, die Problematik, dass die ausländische Bevölkerung im Zusammenhang mit Konflikten im Alltags- und Rechtsleben immer wieder im Fokus der Öffentlichkeit steht, zu entschärfen." Für den Gemeinderat Neuhausen am Rheinfall spricht die Befürchtung, dass ohne Gesetz bei den Integrationsstellen und Massnahmen gespart würde, für ein Integrationsgesetz.

Von den kantonalen politischen Parteien lehnt die SVP "das vorliegende Integrationsgesetz grundsätzlich ab", die EDU lehnt es "in dieser Form" ab. Die ÖBS begrüsst "ein kantonales Integrationsgesetz als eigentliches Einführungs- und Rahmengesetz zur Umsetzung der Bundesvorgaben." Die SP erachtet es als sinnvoll, "dass einzelne markante Aussagen auf kantonaler Ebene explizit festgeschrieben werden." Die CVP begrüsst die Schaffung eines Integrationsgesetzes als Ergänzung zum bereits geltenden Bundesrecht, wobei dem Prinzip "Fordern" aber zu wenig Rechnung getragen werde. Letzteres bemängelt auch die FDP, welche zwar die Fokussierung auf einige wesentliche Artikel im Bereich der Integration begrüsst, aber Korrekturen vorschlägt, "in dem gewisse Artikel präziser formuliert werden."

Die Industrie- & Wirtschaftsvereinigung IVS lehnt den Gesetzesentwurf ohne substantielle Verschärfungen ab, und der Kantonale Gewerbever-

band Schaffhausen KGV beantragt, zugunsten einer möglichst unbürokratischen Umsetzung der bundesrechtlichen Bestimmungen sei vorläufig auf die Schaffung eines kantonalen Integrationsgesetzes zu verzichten.

Grundsätzlich offen bis sehr positiv äussern sich zum Gesetzesentwurf die Sektion Schaffhausen der Unia Zürich-Schaffhausen, der VPOD Region Schaffhausen, der Verein Bildungsraum sowie das SAH Schaffhausen.

Der Trägerverein der Integrationsfachstelle "Integres" sieht materiell nur wenig Grund für den Erlass eines eigenen kantonalen Gesetzes, "da die wesentlichen Punkte durch das übergeordnete Ausländerrecht vorgegeben sind". Trotzdem wird ein kantonales Integrationsgesetz "für sinnvoll" erachtet, "da der Stellenwert des Integrationsanliegens damit zumindest auf der symbolischen Ebene gefestigt bzw. erhöht werden kann."

An der Vernehmlassung nicht beteiligt haben sich die drei Landeskirchen und alle 16 angeschriebenen Ausländervereine.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Notwendigkeit eines kantonalen Integrationsgesetzes mehrheitlich verneint, zumindest aber erheblich in Zweifel gezogen wird. Soweit dem Wunsch nach "mehr Fordern" bzw. schärferen Bestimmungen Rechnung getragen werden soll, wurden allerdings keine Vorschläge eingebracht, welche substantiell über das hinausgehen, was unter Ausschöpfung des bundesrechtlichen Spielraumes bereits im Vernehmlassungsentwurf enthalten ist (siehe Ziff. 5).

Im Übrigen sind zu Detailfragen durchaus wertvolle Anregungen eingegangen. Als besondere Problemkreise erwiesen sich die vorgesehene Inpflichtnahme der Arbeitgeber, der zu unbestimmte Begriff der Diskriminierung, die nicht aufgeführte Verpflichtung zum Erwerb von Bildung und zur Teilnahme am Wirtschaftsleben gemäss Art. 4 VIntA sowie die im Bericht erwähnten "Begrüssungsgespräche". Die Diskussion hierüber wäre gegebenenfalls Gegenstand einer Gesetzesberatung.

4. Zu viele offene Fragen auf Bundesebene

Zurzeit ist eine grosse Anzahl von Vorstössen auf Bundesebene hängig. Wesentliche davon wurden erst nach Eröffnung der Vernehmlassung eingereicht und könnten im Falle einer Annahme massgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltung eines kantonalen Integrationsgesetzes haben. So gibt es aktuell Vorstösse, welche direkt auf die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes über die Integration abzielen. Auch sind neben der Schaffung von neuen Bundesgesetzen Vorstösse hängig, welche auf eine Anpassung der Integrationsbestimmungen in der Ausländergesetzgebung abzielen. Hinzu kommt, dass der Gegenentwurf zur Ausschaffungsinitiative vom 10. Juni 2010 einen Integrationsartikel auf Verfassungsstufe vorsieht. Die wichtigsten politischen Vorstösse präsentieren sich dabei wie folgt:

- a) *Parlamentarische Initiative Lüscher (FDP-Liberale) vom 10. Dezember 2009 "Rahmengesetz für eine Integrationspolitik" (09.505)*

Die Parlamentarische Initiative Lüscher will - wie bereits die im Wortlaut weitgehend deckungsgleiche Motion Lüscher vom 10. Dezember 2009 (09.4160) - die Schaffung eines Integrationsrahmengesetzes auf Bundesebene. Das Rahmengesetz soll unter anderem die Basis für eine nationale Integrationsstrategie, die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Dritten schaffen und ein geeignetes Sanktionierungssystem für die Verletzung der in der Integrationsvereinbarung geregelten Pflichten vorsehen.

- b) *Motion der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 15. April 2010 "Integrationsrahmengesetz" (10.3343)*

Dieser Vorstoss zielt wiederum darauf ab, dass der Bundesrat ein Integrationsrahmengesetz und die damit einhergehenden rechtlichen Anpassungen ausarbeitet. Mit diesem Rahmengesetz soll ein klares politisches Zeichen gesetzt werden, zu dessen Konkretisierung dieses mit einer Reihe von Bestimmungen in den Spezialgesetzen (z.B. AuG, KVG, AVIG, IV etc.) zu ergänzen wäre.

- c) *Motion Malama (FDP-Liberale) vom 19. März 2010 "Zweckmässiger Einsatz von Integrationsvereinbarungen" (10.3248)*

Mit dieser Motion soll Art. 54 AuG dahingehend geändert werden, dass neu auch die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung mit dem Abschluss einer Integrationsvereinbarung verbunden werden kann, welche die Verpflichtung zum Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses vorsieht und deren Nichteinhaltung mit dem Entzug der Niederlassungsbewilligung sanktioniert werden kann. Unter den

geltenden Bestimmungen ist dies nicht möglich, weshalb diese Änderung des AuG weitgehende Konsequenzen für die Kantone hätte: Eine neue, umfangreiche Personengruppe der Migrationsbevölkerung könnte mit dem Instrument der Integrationsvereinbarung erfasst werden. Dies wird unter anderem in der Vernehmlassung zum Stichwort "mehr Fordern" verlangt.

d) *Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5. März 2010*

Der Bundesrat hat mit der Gutheissung des Berichts zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes entschieden, dass in mindestens 14 integrationsrelevanten Bereichen Integrationsartikel geschaffen werden, um damit die Integration im Bundesrecht normativ verbindlicher zu verankern. Offen ist noch, ob die erforderlichen Änderungen in der bestehenden Gesetzgebung oder als eigenes Integrationsgesetz erfolgen werden. Das EJPD erarbeitet zurzeit einen Änderungsersass. Der Bundesrat wird dem Parlament die Botschaft hierzu bis Ende 2011 unterbreiten. Die parlamentarische Beratung soll 2012 stattfinden. Das Inkrafttreten ist frühestens auf 2014 vorgehen.

e) *Gegenentwurf zur Volksinitiative "für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)" vom 10. Juni 2010 (09.060)*

Der Gegenentwurf zur Ausschaffungsinitiative beinhaltet einen Integrationsartikel, der dem Bund weitgehende Kompetenzen auf Verfassungsstufe einräumen würde. Diese könnten weit reichende Konsequenzen für die Integrationspolitik der Kantone und Gemeinden haben. Ob sich dadurch jedoch der Handlungsspielraum der Kantone vergrössert oder nicht, hängt von der erforderlichen Folgegesetzgebung des Bundes nach einer allfälligen Annahme des Gegenentwurfs ab. Die Volksabstimmung ist für den 28. November 2010 vorgesehen.

f) *Gespräche Bund-Kantone*

Schliesslich kündigte die Konferenz der Kantonsregierungen KdK mit Schreiben vom 11. Juni 2010 ein am 14. Januar 2011 stattfindendes Treffen Bund-Kantone zum Thema "Weiterentwicklung der Integrationsförderung" an. Die KdK begrüsst den Vorschlag der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, die künftige Ausrichtung der spezifischen Integrationsförderung gemeinsam zu diskutieren. Neben Aspekten der strategischen Steuerung und Qualitätssicherung ist für dieses Treffen namentlich vorgesehen, die Finanzierung der Integrationsförderung zu thematisieren.

Auch vor diesem dynamischen Hintergrund der noch offenen Fragen der Bundesgesetzgebung stellt sich die Frage, ob die Schaffung eines kantonalen Integrationsgesetzes zum heutigen Zeitpunkt sinnvoll ist. Nach Auffassung des Regierungsrates ist dies klar zu verneinen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass eine Minderheit der Kantone bereits legiferiert hat, zumal diese Bestimmungen sich häufig auf programmatische und organisatorische Bestimmungen beschränken.

5. Grenzen kantonaler Gesetzgebung

a) *Minimer Handlungsspielraum*

Der aktuell mangelnde gesetzgeberische Handlungsbedarf auf Kantonsebene manifestiert sich namentlich beim Ausleuchten des äusserst geringen rechtlichen Spielraumes: Wie bereits in der Antwort zur Motion Egger ausgeführt, erachtet der Regierungsrat die Anliegen der Motion (insbesondere auf der Individualebene) mit dem Ausländerrecht des Bundes grundsätzlich als umgesetzt. Nach Art. 121 Abs. 1 der Bundesverfassung ist die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl Sache des Bundes. Gestützt auf diese Bestimmung hat der Bund per 1. Januar 2008 das AuG und die VIntA in Kraft gesetzt. Der Kanton kann im Bereich der Migration somit nur legiferieren, wenn ihn der Bund dazu ausdrücklich ermächtigt. Das Bundesrecht verpflichtet den Kanton, dem Bund gegenüber eine kantonale Ansprechstelle zu bezeichnen (Art. 57 Abs. 3 AuG), für eine Information der ausländischen und inländischen Bevölkerung zu sorgen (Art. 56 AuG) und Integrationsprojekte zu realisieren (Art. 53 AuG). Im Einzelnen ergibt sich zu den in der Motion geforderten Eckwerten Folgendes:

- Integration gilt als gesamtgesellschaftliche Aufgabe (Art. 53 AuG; Art. 2 Abs. 2 VIntA)
- Eine klare Verpflichtung der Migrationsbevölkerung zur aktiven Integration ist der Ausländergesetzgebung des Bundes verbindlich zugrunde gelegt (Art. 4 Abs. 3 und 4 AuG; Art. 4 VIntA).
- Bereits das Bundesrecht geht vom Integrationsansatz "Fördern und Fordern" ab Zuzug der ausländischen Wohnbevölkerung und Förderung der Chancengleichheit aus (Art. 4 Abs. 2 AuG; Art. 4 VIntA). In der Praxis zu konkretisieren wären Begrüssungsge-

- sprache, welche sowohl die Integrationsangebote wie auch die Erwartungen an die Zugewanderten thematisieren.
- Bereits heute koordiniert ein Integrationsbeauftragter sämtliche Integrationsangebote.
 - Das Bundesrecht regelt die Integrationsvereinbarungen abschliessend (Art. 54 AuG; Art. 5 VIntA). Seit dem 1. September 2008 werden deshalb im Kanton Schaffhausen Integrationsvereinbarungen abgeschlossen (Details siehe Ziff. 6).
 - Dass Vereine und Institutionen ausdrücklich als Partner für die Integration benannt und in die Integrationsbemühungen einbezogen werden sollen, ist ebenfalls schon im Bundesrecht geregelt (Art. 53 Abs. 5 AuG; Art. 2 Abs. 3 VIntA).
 - Die Kompetenz, Personen zur Teilnahme an Sprachkursen usw. zu verpflichten, besteht für die Kantone bereits aufgrund des Bundesrechts (Art. 54 AuG; Art. 4 und 6 VIntA). Zuständig für all-fällige Sanktionen, die sich ebenfalls aus dem Bundesrecht ergeben, ist das Migrationsamt und Passbüro. Die Zusammenarbeit zwischen Elternhaus und Schule (z.B. Elternabende) ist im Übrigen in der Schulgesetzgebung geregelt.
 - Das Bundesrecht räumt dem Erwerb der deutschen Sprache sowie der Weitergabe des hiesigen Regelverständnisses einen sehr hohen Stellenwert ein (Art. 4 Abs. 4, 23 Abs. 2, 34 Abs. 4, 53, 54 und 55 Abs. 1 AuG; Art. 4, 5, 7, 10, 13 und 18 VIntA).

Fazit: Der Handlungsspielraum des kantonalen Gesetzgebers ist marginal und beschränkt sich primär auf die Schaffung von Rechtsgrundlagen für zusätzliche Fördermassnahmen.

b) *Kleiner Adressatenkreis eines Integrationsgesetzes*

Zentrales Element einer fordernden Integrationspolitik sind - wie erwähnt - die sogenannten Integrationsvereinbarungen. Gemäss Art. 5 VIntA können die Behörden bei der Erteilung oder Verlängerung von Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligungen solche Vereinbarungen abschliessen. Von dieser Möglichkeit sind jedoch alle Migrantinnen und Migranten ausgeschlossen, die einen völkerrechtlichen (Personen im Geltungsbereich des Freizügigkeitsabkommens mit den EU/EFTA-Staaten) oder bundesrechtlichen Anspruch (Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern [Art. 42 AuG], Anerkannte Flüchtlinge [Art. 60 AsylG]) auf Aufenthalt in der Schweiz haben, da ihr Aufenthaltsrecht nicht an eine Bedingung geknüpft werden kann. Das heisst, es besteht keine Möglichkeit, sie zum Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses zu verpflichten.

Integrationsvereinbarungen können demnach nur mit Personen folgender Gruppen abgeschlossen werden:

- Personen aus Drittstaaten, welche im Rahmen des Familiennachzugs nach Art. 43 - 45 AuG zu Personen mit einer C- (Niederlassungsbewilligung), B- (Aufenthaltsbewilligung) oder L-Bewilligung (Kurzaufenthaltsbewilligung) zuziehen.
- Personen aus Drittstaaten, bei welchen die Aufenthaltsbewilligung zur Verlängerung ansteht und deren bisheriges Verhalten zu erheblichen Klagen Anlass gegeben hat (vgl. vorbestehende Verwarnung und Androhung einer Wegweisung).
- Personen aus Drittstaaten, die eine Betreuungs- oder Lehrtätigkeit ausüben, religiöse Betreuungspersonen, Lehrkräfte für heimatlichen Sprach- und Kulturunterricht u.Ä. Hier können Integrationsvereinbarungen insbesondere bei ungenügenden Sprachkenntnissen abgeschlossen werden (Art. 7 Abs. 2 VIntA).

c) *"Mehr Fordern" - braucht Änderung des Bundesrechts*

Unter dem Stichwort "mehr Fordern" ist zu berücksichtigen, dass - wie dargelegt - substantielle gesetzgeberische Möglichkeiten auf Kantonsebene ausgeschlossen sind. Zunächst müssten die bundesrechtlichen Grundlagen geschaffen werden, was namentlich auch die aktuellen Vorstösse im Bundesparlament zeigen (vgl. Ziff. 4). Darauf hat der Regierungsrat bereits mehrfach hingewiesen. Bezeichnenderweise ist den entsprechenden Vernehmlassungsantworten auch nicht zu entnehmen, welche konkreten Massnahmen unter dem Stichwort "mehr Fordern" überhaupt in ein kantonales Integrationsgesetz aufgenommen werden sollen oder können. Wichtig unter dem Stichwort "Fordern" bleibt die Integrationsvereinbarung, deren Anwendungs- und Sanktionsbereich aber vom Bundesrecht abschliessend geregelt ist. Dieser Handlungsspielraum wird in der Praxis bereits heute vollständig ausgeschöpft, indem mit allen drei Personengruppen Integrationsvereinbarungen abgeschlossen werden.

Aufgrund der ausschliesslichen Bundeskompetenz im Bereich des Ausländerrechts können die Kantone auch keine zusätzlichen Sanktionen im Falle des Nichterreichens der vereinbarten Integrationsziele vorsehen. Das Erfüllen oder Nichterfüllen der festgelegten Auflagen in der Integrationsvereinbarung wird beim jeweiligen individuellen Ermessensentscheid der kantonalen Migrationsbehörde berücksichtigt:

So wird die Nichteinhaltung der Bedingungen, welche in einer Integrationsvereinbarung konkretisiert werden können, als mangelnde In-

tegrationsbereitschaft angesehen und kann - wie erwähnt - im Rahmen des Ermessensentscheides, welchen die kantonale Migrationsbehörde hinsichtlich der Frage der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung trifft, dazu führen, dass die Aufenthaltsbewilligung nicht verlängert wird; dies insbesondere in Kombination mit anderen Ausweisungsgründen wie Straffälligkeit oder Sozialhilfeabhängigkeit. Dabei ist aber stets auch die höchstrichterliche Rechtsprechung zu beachten, welche festhält, dass die mangelnde Integration bzw. der mangelnde Integrationswille alleine regelmässig nicht genügt, um ausländerrechtliche Sanktionen zu verfügen. Im Weiteren kommen Sanktionen in Form der Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung auch bei im Familiennachzug eingereisten Personen zur Anwendung. Sanktionen bei diesen Personen können dann durchgesetzt werden, wenn deren Kooperation bei der Umsetzung der auferlegten Integrationsmassnahmen nachweislich mangelhaft ist, die Sanktion verhältnismässig ist und keine weitergehenden Ansprüche auf ein Verbleiberecht in der Schweiz entgegenstehen (z.B. via Familienangehörige mit gefestigtem Aufenthaltsrecht). Schliesslich kann das Nichterfüllen der vereinbarten Integrationsmassnahmen auch zu einer Nichtverlängerung des Aufenthaltes von Personen der Zielgruppe unter Ziff. 5 lit. b) führen.

Konkret nennt der Bund die folgenden Massnahmen / Sanktionen:

- Abschluss einer erneuten Integrationsvereinbarung (vgl. Leitfaden Bund vom 18. Dezember 2007, S. 5)
- (Vorläufige) Verweigerung der vorzeitigen Niederlassungsbewilligung (vgl. Leitfaden Bund, S. 5)
- Beendigung des Aufenthaltes / Nichtverlängerung der Bewilligung (vgl. Leitfaden Bund, S. 5); dies vor allem bei religiösen Betreuungspersonen und Lehrern, aber auch bei Personen, deren Verhalten zu Klagen Anlass gegeben hat und welche die Auflagen gemäss Integrationsvereinbarung bis zur nächsten ordentlichen Verlängerung aus eigenem Verschulden nicht erfüllt haben.

Im Gegensatz dazu kann denjenigen Personen, welche die Auflage gemäss Integrationsvereinbarung sowie die übrigen entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, die Niederlassungsbewilligung vorzeitig erteilt werden.

6. Integrationsvereinbarungen im Kanton Schaffhausen

Anlässlich der Debatte zu der dieser Vorlage zugrunde liegenden Motion wurde seitens der FDP moniert: "Wir verlangen ja nichts anderes, als dass das eidgenössische Ausländergesetz auf kantonaler Ebene umgesetzt wird." (Protokoll Kantonsrat, vom 26. November 2007, S. 1023). Genau dies ist in der Praxis der Fall. Seit September 2008 kommt im Kanton Schaffhausen das Instrument der Integrationsvereinbarungen zum Einsatz.

Die Integrationsfachstelle Integres schliesst Integrationsvereinbarungen mit Personen aus Drittstaaten ab, welche zu ihren Ehegatten zuziehen, die ebenfalls Drittstaatenangehörige und Inhaber einer Aufenthaltsbewilligung B sind. Ab dem 1. Oktober 2009 wurde dieser Personenkreis um die im Familiennachzug zu Ehegatten mit einer Niederlassungsbewilligung erweitert. Zudem werden in angezeigten Fällen Vereinbarungen für Personen mit einer Betreuungs- und Lehrtätigkeit abgeschlossen.

Den Integrationsvereinbarungen geht jeweils ein Gespräch voraus, in welchem angezeigte Integrationsmassnahmen - in der Regel der Besuch eines Deutsch- oder Integrationskurses - festgelegt werden. Im Zeitpunkt der erstmaligen Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung wird vom Migrationsamt von den Zugezogenen mindestens der Nachweis einer bereits erfolgten Anmeldung für den mit Integres vereinbarten Sprach- oder Integrationskurs eingefordert, zumal die Zeitspanne für den Nachweis eines bereits erfolgreich absolvierten Kursbesuches bis dahin in der Regel zu kurz bemessen ist. Eine entsprechende Bestätigung ist dem Migrationsamt sodann bei der nächsten Bewilligungsverlängerung vorzuweisen.

Von September 2008 bis Ende Juni 2010 wurden 41 Integrationsgespräche mit Personen aus den Nachfolgestaaten Ex-Jugoslawiens, aus dem Nahen Osten, Südamerika und Asien durchgeführt und dabei angezeigte Integrationsmassnahmen vereinbart. Eine weitere Integrationsvereinbarung wurde sodann mit dem Imam der Aksa-Moschee sowie einer Lehrperson für heimatlichen Kulturunterricht abgeschlossen. Laut Integres verlief die Mehrheit der Integrationsgespräche in einer guten Atmosphäre und die Teilnehmenden zeigten sich motiviert, die vorgeschlagenen Massnahmen umzusetzen. Anhand der allerersten paar Fälle aus dem Jahre 2008 ist ersichtlich, dass die Vereinbarungen eingehalten wurden.

Das Migrationsamt selbst schliesst in angezeigten Fällen seit dem 1. Januar 2010 Integrationsvereinbarungen mit ausländischen Personen ab, welche während ihres Aufenthaltes in der Schweiz zu erheblichen Klagen Anlass gegeben haben. Der entsprechende Personenkreis umfasst Jahresaufenthalter, welche entweder über eine eigenständige Aufenthaltbewilligung verfügen oder Ehegatten von Personen mit Jahresaufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sind.

Bis heute hat das Migrationsamt sechs Integrationsvereinbarungen mit Personen aus Sri Lanka, Kosovo, Serbien und der Türkei abgeschlossen. Inhaltlich gesehen bildeten bei den Gesprächen die Themen Schulden(-Abbau), der Bezug von Sozialhilfe sowie Straffälligkeit die Schwerpunkte. Da die Rahmenfrist zur Erfüllung der vereinbarten Auflagen noch nicht abgelaufen ist, können keine konkreten Angaben zur Einhaltung der Vereinbarungen gemacht werden. Immerhin kann festgehalten werden, dass bei allen Migranten ein Wille zur Einhaltung der Vereinbarungen und zur Verbesserung der persönlichen Situation festzustellen war.

Positiv hervorzuheben ist, dass im Rahmen des persönlichen Gespräches die Situation und der Wille zur Integration viel besser abgeklärt und festgestellt werden kann als lediglich aufgrund der Akten.

7. Schlussfolgerungen

Im Kanton Schaffhausen hat das Thema Integration eine lange Tradition. Als einer der ersten Kantone verfügt Schaffhausen seit den Siebzigerjahren des letzten Jahrhunderts über die Kontaktstelle Schweizer - Ausländer (heute Integres). In einem grossen Projekt haben zudem im Jahre 2003 der Regierungsrat und der Stadtrat Schaffhausen gemeinsam unter Einbezug aller Akteure umfassende "Leitlinien für eine kohärente Integrationspolitik" mit einem breiten Spektrum an gezielten Massnahmen erlassen. Diese sind auch heute noch aktuell und stehen im Einklang mit der erwähnten Bestimmung des neuen Ausländergesetzes. Die kontinuierliche Umsetzung dieses differenzierten Kataloges zusammen mit der Umsetzung des Bundesrechts genießt nach wie vor Priorität.

Weder das Prinzip "Fördern und Fordern" noch das Instrument der Integrationsvereinbarung muss neu erfunden werden. Vielmehr ist beides schon seit über zwei Jahren im eidgenössischen Ausländergesetz verankert. Die Erwartung, die Kantone könnten einfach schärfere Regimes aufziehen und damit unerwünschte Ausländer fernhalten, ist nicht erfüllbar. Die Kantone können im Bereich Migration wie gezeigt nur dort legislieren, wo sie vom Bund dazu ermächtigt sind. Demzufolge dürfen sie weder generell per Gesetz festlegen, in welchen Fällen Integrationsvereinbarungen abzuschliessen sind, noch was für Folgen bzw. Sanktionen die Nichteinhaltung haben soll. Kurz: Eine eigene Ausländergesetzgebung, wie sie den Befürwortern einer strengeren Linie unter dem Stichwort "mehr Fordern" vorschwebt, ist den Kantonen praktisch verwehrt. Diese Erkenntnis liegt offensichtlich auch dem Ruf nach schärferen Bundesbestimmungen zugrunde.

Klar ist: Wer sich nicht an unsere Gesetze hält und sich nicht integrieren will, der muss Folgen zu spüren bekommen. Dafür bietet das geltende Bundesrecht aber bereits eine taugliche Handhabe. Nicht mehr Gesetze, sondern die konsequente Umsetzung und die fallgerechte Ausnutzung des Ermessensspielraumes sind wichtig. Genau dies wird in unserem Kanton gemacht.

Die vorliegende Motion hat die Diskussion zur Integrationsgesetzgebung und deren Vollzug zweifellos angeregt und vertieft. Eine Umsetzung des Motionstextes in zusätzlichen Gesetzesvorschriften ist allerdings sehr problematisch. Die durchgeführte Vernehmlassung zeigt klar, dass ein Gesetz ohne schärfere Bestimmungen kaum erwünscht ist. Für solche Bestimmungen wäre ein kantonales Gesetz jedoch das falsche Instrument. Die Diskussion muss richtigerweise auf Bundesebene geführt werden. Dort ist aktuell mit zahlreichen gesetzgeberischen Baustellen jedoch derart viel im Umbruch, dass eine griffige und dauerhafte Gesetzgebung auf kantonaler Ebene zurzeit nicht möglich erscheint. Das Wünschbare hat sich deshalb dem Möglichen und Notwendigen unterzuordnen. Selbst wenn gewisse Ansätze wie verstärkte Kurs- und Integrationsangebote oder vermehrte Integrationsverpflichtungen zu begrüssen wären, ergibt sich daraus nach Ansicht des Regierungsrates noch kein genügender gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Dies umso weniger, als vielerorts vehement der Abbau staatlicher Regulierungen verlangt wird.

Aus all diesen Gründen ist der Regierungsrat heute noch deutlicher als bei der Erheblicherklärung der Motion der Überzeugung, es sei - zumindest bis zum Vorliegen definitiver und schlüssiger Rahmenbedingungen auf Bundesebene - auf ein kantonales Integrationsgesetz zu verzichten.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

- 1. Auf die Vorlage einzutreten und von ihr Kenntnis zu nehmen.*
- 2. Die Motion Nr. 493 von Martin Egger und Mitunterzeichnenden betreffend Schaffung eines kantonalen Integrationsgesetzes abzuschreiben.*

Schaffhausen, 10. August 2010

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:
Dr. Erhard Meister

Der Staatsschreiber-Stv.:
Christian Ritzmann