

**Erläuternder Bericht  
zum Vorentwurf des Gesetzes über die Integration  
der Migrantinnen und Migranten und die  
Rassismusbekämpfung  
(Integrationsgesetz)**

Der erläuternde Bericht ist wie folgt gegliedert:

<b>1</b>	<b>EINFÜHRUNG</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>DIE POLITIK DES BUNDES IM BEREICH DER INTEGRATION UND DER RASSISMUSBEKÄMPFUNG</b>	<b>2</b>
2.1	<i>Kurzer Rückblick</i>	2
2.2	<i>Entwicklung des Begriffs der Integration</i>	3
2.3	<i>Unterstützung der Integration auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene</i>	3
2.4	<i>Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)</i>	4
2.5	<i>Die Integration im Asylbereich</i>	4
2.6	<i>Zusammenlegung des Asyl- und des Ausländerbereichs</i>	5
2.7	<i>Die Massnahmen des Bundes zur Rassismusbekämpfung</i>	6
<b>3</b>	<b>DIE KANTONALE POLITIK ZUR INTEGRATIONSFÖRDERUNG UND ZUR RASSISMUSBEKÄMPFUNG</b>	<b>6</b>
3.1	<i>Entstehung und erste Projekte</i>	6
3.2	<i>Leitbild und Aktionsplan</i>	7
3.3	<i>Zentrale Rolle der Gemeinden</i>	7
3.4	<i>Die übrigen Akteure der Integration</i>	8
<b>4</b>	<b>DER GESETZESVORENTWURF</b>	<b>8</b>
4.1	<i>Situation in den übrigen Kantonen</i>	8
4.2	<i>Grundzüge des Vorentwurfs</i>	8
4.3	<i>Verteilung der Zuständigkeiten</i>	9
<b>5</b>	<b>KOMMENTAR ZU DEN ARTIKELN</b>	<b>9</b>
<b>6</b>	<b>AUSWIRKUNGEN</b>	<b>14</b>
<b>7</b>	<b>GESETZLICHE ÄNDERUNGEN</b>	<b>14</b>

## 1 EINFÜHRUNG

Jahrzehntlang war der Kanton Freiburg ein Auswanderungsland. Tausende Freiburgerinnen und Freiburger verliessen den Kanton, um sich anderswo in der Schweiz oder im Ausland niederzulassen. Dies änderte sich mit dem wirtschaftlichen Aufschwung, den der Kanton ab den 60er Jahren erlebte. Seither ist die Freiburger Bevölkerung markant und stetig gestiegen, unter anderem dank dem steten Zustrom von Migrantinnen und Migranten.

So hat sich die ausländische Bevölkerung in den vergangenen zwanzig Jahren verdoppelt. Ende 2008 zählte die ständige ausländische Wohnbevölkerung 45'882 Personen bzw. 17% der kantonalen Wohnbevölkerung von 268'537 Personen (Quelle: Amt für Statistik). Dieser Anteil liegt unter dem Schweizer Durchschnitt (21,4%). In Freiburg bilden die Portugiesinnen und Portugiesen bei weitem die grösste Immigrantengruppe (rund ein Drittel der ausländischen Wohnbevölkerung), gefolgt von den Zuwanderern aus Serbien, Frankreich, Italien und Deutschland.

Seit mehreren Jahren setzt der Staat Freiburg in seiner Politik gegenüber den Ausländerinnen und Ausländern auf die Integration als wichtiges Ziel. Dieser politische Wille zur Förderung der Integration ist in der neuen Kantonsverfassung (KV) verankert: «Staat und Gemeinden ergreifen Massnahmen zur Aufnahme und Integration der Ausländerinnen und Ausländer in gegenseitiger Achtung der Identitäten und in Wahrung der grundlegenden, rechtsstaatlichen Werte» (Art. 69 Abs. 1 KV).

Die Leitplanken seiner Integrationspolitik legte der Staatsrat in den Regierungsprogrammen der Jahre 2002-2006 und 2007-2011 fest. Zur Umsetzung dieser Politik wurden zunächst zwei Organe geschaffen: Die Kommission für die Integration der Migrantinnen und Migranten und gegen Rassismus (2004) und der Delegierte für die Integration der Migrantinnen und Migranten (2005).

Im Regierungsprogramm 2007-2011 steht: «In Freiburg wird als Schwergewicht zunächst ein Leitbild ausgearbeitet, das eine Übersicht bietet und die Politik des Kantons bei der Integration von Migrantinnen und Migranten umschreibt. Als Basis für diese Politik wird ein kantonales Gesetz über die Integration der Migrantinnen und Migranten entworfen» (Herausforderung 3).

Ende 2008 verabschiedete der Staatsrat das kantonale Leitbild und den Aktionsplan 2008-2011 für die Integration der Migrantinnen und Migranten. Der hier zur Vernehmlassung unterbreitete Vorentwurf für das Rahmengesetz wurde von der Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) erarbeitet.

## 2 DIE POLITIK DES BUNDES IM BEREICH DER INTEGRATION UND DER RASSISMUSBEKÄMPFUNG

### 2.1 Kurzer Rückblick

Im 20. Jahrhundert verzeichnete die Einwanderung in der Schweiz starke Schwankungen, die sich in erster Linie nach den wirtschaftlichen Bedürfnissen richteten. «Die bis heute grösste Migrationswelle erlebte die Schweiz zwischen 1951 und 1970 (mit Höhepunkt 1961-62), als insgesamt 2,68 Mio. Ausländer als Jahresaufenthalter oder Niedergelassene einreisten. Im gleichen Zeitraum wurden zudem 3 Mio. Saisonierbewilligungen ausgestellt.» (Marcel Heiniger, «Einwanderung», in *Historisches Lexikon der Schweiz HLS*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7991-1-1.php>).

Die Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften war ursprünglich nur als temporäre Massnahme gedacht und erfolgte nach dem Rotationsprinzip. Diese Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter sollten nicht in der Schweiz bleiben und schon gar nicht sich hier integrieren. Doch die Realität sah anders aus: Viele liessen sich hier nieder, so dass die Schweiz ihre Einwanderungspolitik überdenken musste. Dies löste heftige Debatten aus, vor allem rund um die in den 60er und 70er Jahren ergriffenen Volksinitiativen gegen die Überfremdung. Gleichzeitig begann sich jedoch die Idee einer Assimilierung und sogar Integration zu verbreiten.

Ab 1963 schränkte die Schweiz die Einwanderung ein. Seit 1970 ruht die Ausländerpolitik des Bundes auf drei Pfeilern: Restriktive Zulassungspolitik und selektiver Zugang zum Arbeitsmarkt einerseits sowie Integrationspolitik andererseits, d.h. die soziale Integration von niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern, beispielsweise durch die Förderung der Familienzusammenführung. Während in den 80er Jahren die Herkunftsländer der Migrantinnen und Migranten immer vielfältiger wurden, konzentriert sich der Migrationsstrom heute erneut auf die europäischen Länder, dies aufgrund des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union.

## **2.2 Entwicklung des Begriffs der Integration**

In den 70er und 80er Jahren waren zahlreiche öffentliche und private Stellen im Bereich der Integration tätig. Diese wurde als soziale Aufgabe und als Hilfsmassnahme erachtet. Die Definition der Integration hat sich stark verändert: Nun geht man davon aus, dass die Integration sämtliche Migrantinnen und Migranten mit einbezieht, also nicht nur die Arbeitskräfte, und dass sie auch die Schweizer Bevölkerung tangiert und die unterschiedlichsten Aspekte des Soziallebens umfasst (Berufsbildung, soziale Sicherheit, Sport usw.).

Die ersten Integrationsmassnahmen, die in der Schweiz ergriffen wurden, waren für die Flüchtlinge bestimmt. Erst im Jahr 2000 trat die gesetzliche Grundlage für die Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern, die keine Flüchtlinge waren, in Kraft, nämlich mit Artikel 25a des früheren Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG). Diese Bestimmung ermöglichte unter anderem ab dem Jahr 2001 die finanzielle Beteiligung des Bundes an Integrationsprojekten der Kantone und Gemeinden. Geschichtlich gesehen hat sich die Integrationspolitik somit auf zwei sich ergänzenden Achsen entwickelt; die eine betraf die Flüchtlinge und die Asylsuchenden und die andere sämtliche Ausländerinnen und Ausländer ohne Flüchtlingsstatus.

## **2.3 Unterstützung der Integration auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene**

Im Jahr 2009 investierte der Bund insgesamt 16 Millionen Franken im Rahmen seines jeweils auf vier Jahre ausgelegten Schwerpunktesprogramms zur Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern (ohne Asylbereich). Das Erlernen einer Landessprache und die Bildung sind Schwerpunkte des Programms 2008-2011. Nach den neuesten verfügbaren Zahlen hat der Bund im Jahr 2008 an die 500 Sprach- und Bildungsprojekte in den Kantonen mit insgesamt 9 Millionen Franken unterstützt, davon 17 Freiburger Projekte mit einem Betrag 255'000 Franken (siehe unten Ziffer 3.2).

Seit 2009 überweist der Bund den Grossteil seiner Beiträge direkt an die Kantone, mit denen er Rahmenverträge für die kantonalen Programme abschliesst. Der Bund unterstützt zu diesem Zweck

die Einrichtung von kantonalen oder regionalen Kompetenzzentren. In Freiburg dient die Fachstelle für die Integration der Migrantinnen und Migranten und Rassismusbekämpfung (die Fachstelle) als kantonales Kompetenzzentrum. Diese hat unter anderem ein kantonales Konzept für das Erlernen der Lokalsprachen durch die Migrantinnen und Migranten erarbeitet.

Gesamthaft geben die Kantone jedes Jahr schätzungsweise rund 20 Millionen Franken für Integration aus, die Städte 10 Millionen (s. Bericht «Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik», veröffentlicht im Juni 2009 von der Tripartiten Agglomerationskonferenz, TAK, [www.tak-cta.ch](http://www.tak-cta.ch)). Darin nicht inbegriffen sind einige Projekte, die in den staatlichen Regelstrukturen oder von Privaten (Vereinen, Kirchen usw.) durchgeführt werden, deren Beträge schwierig zu schätzen sind. Ebenfalls nicht inbegriffen sind die Gelder, die der Bund gezielt für die Integration von Flüchtlingen aufwendet (siehe unten Ziffer 2.5).

## **2.4 Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)**

Das im Jahr 2008 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) sieht die Integration als Aufgabe des Staates an und widmet ihr ein ganzes Kapitel. Im AuG wird darauf verzichtet, die Integration eng zu definieren, da dies kein starrer Begriff ist. Nichtsdestotrotz beinhaltet das Gesetz erweiterte programmatische Bestimmungen.

Ziel jeglicher Integrationsbemühungen ist «das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz» (Art. 4 Abs. 1). «Die Integration soll längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben» (Art. 4 Abs. 2). Dabei setzt die Integration «sowohl den entsprechenden Willen der Ausländerinnen und Ausländer als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus» (Art. 4 Abs. 3).

Auf institutioneller Ebene ist die Integration eine gemeinsame Aufgabe vieler Akteurinnen und Akteure: «Bei der Integration arbeiten die Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden, die Sozialpartner, die Nichtregierungsorganisationen und Ausländerorganisationen zusammen» (Art. 53 Abs. 5). Bund, Kantone und Gemeinden haben die Aufgabe, «günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben» zu schaffen (Art. 53 Abs. 2).

Auf Bundesebene (horizontale Koordination) sowie zwischen Bund und Kantonen (vertikale Koordination) wird die Koordination durch das Bundesamt für Migration sichergestellt (BFM; Art. 57 Abs. 1 und 2). Die Kantone bezeichnen ihrerseits eine Ansprechstelle für die Kontakte mit dem BFM (Art. 57 Abs. 3). Für Freiburg ist diese Ansprechstelle die Fachstelle (s. unten, Kommentar zu Art. 8 des Vorentwurfs). Die Stelle ist auch mit der Koordination auf Kantonsebene sowie zwischen Kanton und Gemeinden betraut (s. Art. 9 Abs. 3 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern VIntA, SR 142.205).

## **2.5 Die Integration im Asylbereich**

Um die Integration von Menschen aus dem Asylbereich zu fördern hat der Bund in den 80er Jahren gezielte Programme und Projekte entwickelt. Nach diesem Konzept waren bis Ende 2007

verschiedene Pauschalabgeltungen sowie eine Unterstützung für Einzelprojekte vorgesehen, welche von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) im Auftrag des BFM durchgeführt wurden.

Seit dem Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) im Jahr 2008 zahlt der Bund den Kantonen Pauschalbeträge (Art. 87 AuG, Art. 88 AsylG). Die Kantone, welche nunmehr für die Integration der Flüchtlinge zuständig sind, erhalten derzeit pro anerkannten Flüchtling und pro vorläufig aufgenommene Person eine einmalige Integrationspauschale von 6000 Franken. Diese ist zweckgebunden und dient prioritär der Förderung der beruflichen Integration und des Erwerbs einer Landessprache (Art. 18 VIntA).

Im Jahr 2008 überwies der Bund somit den Kantonen Pauschalen im Umfang von insgesamt 31 Millionen Franken. Die Kantone verwenden diese Beiträge in der Regel für Leistungsverträge mit Organisationen wie Caritas, ORS Service AG oder dem Schweizerischen Roten Kreuz (SRK). Insgesamt wurden mit den Mitteln aus den Integrationspauschalen in der gesamten Schweiz über 500 Projekte unterstützt. Zusätzlich zu den Pauschalen kann der Bund auch Beiträge für die soziale, berufliche und kulturelle Integration von Flüchtlingen, Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommenen finanzielle Beiträge ausrichten (Art. 91 Abs. 4 AsylG).

Der Kanton Freiburg hat im Jahr 2008 1,2 Millionen Franken als Integrationspauschalen für Flüchtlinge und pro vorläufig aufgenommene Personen erhalten. Das Kantonale Sozialamt (KSA) hat diesbezüglich allgemeine konzeptuelle Grundlagen erarbeitet, insbesondere für vorläufig aufgenommene Personen<sup>1</sup>. Diese Massnahmen betreffen den Erwerb einer Landessprache (wozu auch das Lesen- und Schreibenlernen gehört), die berufliche Integration und die Ausbildung. 2008 wurden in diesem Zusammenhang 15 Projekte realisiert, bei denen 14 Organisationen mitgewirkt haben; 400 Personen bzw. Plätze konnten von diesem Angebot profitieren.

## **2.6 Zusammenlegung des Asyl- und des Ausländerbereichs**

Vor mehreren Jahren begann der Bund damit, den Asylbereich und den Ausländerbereich zusammenzulegen. So ist im Jahr 2005 das Bundesamt für Migration aus der Zusammenlegung des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) und des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) entstanden. Zudem wurden 2008 die Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF) und die frühere Ausländerkommission (EKA) in der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) zusammengeschlossen.

Diese Zusammenlegung wirkte sich auch auf den Bereich der Integration aus. Auf institutioneller Ebene ist das BFM, anstelle der EKM beziehungsweise der SFH, nunmehr für die Durchführung der grossen Mehrheit der Projekte auf Bundesebene zuständig, egal ob es sich um die Integration von Ausländerinnen und Ausländern im Allgemeinen oder um die Integration im Asylbereich handelt.

Bei der Gesetzgebung wurden die Bestimmungen zur Integration aus der Asylverordnung 2 (AsylV 2) in die neue VIntA vom 24. Oktober 2007 aufgenommen. Hingegen wurde ein neues Revisionsvorhaben auf Gesetzesebene, wonach die Übernahme der Bestimmungen zur Integration aus dem AsylG ins AuG vorgesehen war, nach der Vernehmlassung fallen gelassen, da die meisten Vernehmlassungsteilnehmenden der Ansicht waren, eine neue Revision dieser beiden Gesetze sei verfrüht.

---

<sup>1</sup> KSA, «Spezifische Integrationsmassnahmen für vorläufig aufgenommene Personen», März 2008

## **2.7 Die Massnahmen des Bundes zur Rassismusbekämpfung**

Die Massnahmen zur Bekämpfung und Prävention von Rassismus können als besonderer Bereich der Integrationspolitik angesehen werden, bei dem es darum geht, Diskriminierungen zu verhüten und zu bekämpfen und die Grundrechte von Menschen anderer Herkunft, Ethnie oder Religion zu schützen. Diese Politik hat ihren Ursprung in Artikel 8 Abs. 2 der Bundesverfassung, worin steht: «Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts (...)». Seit 1995 ist der Aufruf zu Hass oder Diskriminierung nach Art. 261<sup>bis</sup> des Strafgesetzbuchs strafbar.

Im Jahr 2001 wurde die eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) eingerichtet, um einen im Anschluss an die Veröffentlichung des Bergier-Berichts geschaffenen Projektfonds zu verwalten. Die FRB, die 2005 definitiv etabliert wurde, koordiniert Aktivitäten zur Rassismusbekämpfung, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene. 2008 hat sie 61 Projekte mit insgesamt 790'000 Franken unterstützt. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) wurde 2003 zur Umsetzung des Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RDK) eingesetzt.

## **3 DIE KANTONALE POLITIK ZUR INTEGRATIONSFÖRDERUNG UND ZUR RASSISMUSBEKÄMPFUNG**

### **3.1 Entstehung und erste Projekte**

Die beiden vom Staatsrat eingerichteten Organe – die Kommission für die Integration der Migrantinnen und Migranten und der Delegierte für die Integration der Migrantinnen und Migranten – haben seit ihrer Einsetzung verschiedene Fragen untersucht und Projekte durchgeführt. Der Integrationsdelegierte befasste sich als erstes mit der Aufgabe, die verschiedenen Akteure im Bereich der Integration und der Rassismusbekämpfung im Kanton (Direktionen und Dienststellen des Staates, Gemeinden, Organisationen, Sozialpartner usw.) zu kontaktieren, zu informieren und zu vernetzen, und ihre Tätigkeit zu koordinieren. Besondere Aufmerksamkeit widmete er dabei der Zusammenarbeit mit den Gemeinden (s. unten Ziffer 3.3).

Die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD), der die Fachstelle angegliedert ist, kann kantonale Integrationsprojekte finanziell unterstützen. Meistens werden die Projekte vom Bund und Kanton zusammen finanziert (wie zum Beispiel gewisse Sprach- und Bildungsprojekte im Rahmen des Schwerpunktprogramms des Bundes). Die Sicherheits- und Justizdirektion investiert heute insgesamt rund 290'000 Franken in kantonale Projekte, während der Bund die Integrationsmassnahmen im Kanton Freiburg mit 270'000 Franken unterstützt.

Der Anteil des Kantons an der Umsetzung des Programms Sprache und Bildung macht rund die Hälfte der kantonalen Subventionen aus (d.h. 155'000 Franken, s. 3.2). Unter den weiteren unterstützten Projekten finden sich u.a. die « Quartierakademie », « Des ponts sur la Broye », usw. Die Fachstelle verfügt heute über 2,5 Vollzeitäquivalente (VZAE), davon ein VZAE, der vom Bund im Rahmen der Förderung der Kompetenzzentren für die Integration finanziert wird (s. 2.3).

Die Kommission für die Integration der Migrantinnen und Migranten erstellte den Bericht über die Verstümmelung der weiblichen Genitalien und den Bericht zum Thema Zwangsheirat, ergänzt mit

Empfehlungen zuhanden des Staatsrats. Die Kommission nahm zudem Stellung zu verschiedenen Themen im Bereich der Integrationspolitik. Derzeit ist sie unter anderem damit beschäftigt, einen kantonalen Preis zum Thema Beschäftigung und Migration zu organisieren (erarbeiten), mit dem ab 2011 Unternehmen ausgezeichnet werden sollen, die in diesem Bereich besondere Anstrengungen unternehmen. Die Kommission verfügt für die Finanzierung ihrer Aktivitäten über einen Betrag von 10'000 Franken im Voranschlag der SJD.

### **3.2 Leitbild und Aktionsplan**

Gestützt auf das AuG und die Kantonsverfassung werden im Leitbild und im Aktionsplan 2008-2011 für die Integration der Migrantinnen und Migranten die Grundsätze und Prioritäten der kantonalen Integrationspolitik festgelegt. Diese verfolgt folgende Ziele: Förderung des harmonischen Zusammenlebens zwischen den verschiedenen Gemeinschaften, Stimulierung des Integrationsprozesses auf beiden Seiten, Förderung des Respekts der Grundrechte und des Rechtsstaates, Achtung des Diskriminierungsverbots und optimale Koordinierung der öffentlichen und privaten Initiativen im Bereich der Integration.

Die im Aktionsplan aufgeführten Prioritäten der Integrationspolitik werden vom Staatsrat jedes Jahr aktualisiert. Analog zum Schwerpunkteprogramm des Bundes wird der Förderung des Erlernens der offiziellen Kantonsprachen besondere Priorität eingeräumt. Im Jahr 2009 wurden 17 Projekte durch den Bund (255'000 Franken) und die SJD (155'000 Franken) unterstützt, davon 7 Projekte, die von Gemeinden eingereicht wurden. Gemeinden, Vereine und einzelne Unternehmen haben ebenfalls Projekte mitfinanziert.

Eine weitere Priorität für 2010 ist die Erstellung einer in mehreren Sprachen erscheinenden Willkommensbroschüre mit praktischen Informationen und Tipps über das politische System, das Alltagsleben und die Angebote im Integrationsbereich für neu im Kanton Freiburg wohnhafte Personen. Die Fachstelle wird zudem eine eigene Website erhalten.

Für 2010 hat der Staatsrat zudem die Durchführung mehrerer Kampagnen zur Integration genehmigt, so eine Kampagne gegen weibliche Genitalverstümmelung und eine weitere gegen Zwangsheirat. Eine weitere Priorität bildet die Erarbeitung des vorliegenden Gesetzes, das die Möglichkeit bietet, eine breite Debatte über die Integrationsfragen zu eröffnen.

### **3.3 Zentrale Rolle der Gemeinden**

Im Bereich der Integration und der Rassismusbekämpfung verfolgt der Kanton Freiburg eine pragmatische und dezentrale Strategie. Nach diesem Konzept haben die Gemeinden als erste Anlaufstelle der Migrantinnen und Migranten eine zentrale Rolle zu übernehmen. Der Staat hat seinerseits die Aufgabe, die von den Gemeinden und von privater Seite unternommenen Aktionen zu fördern und zu koordinieren.

Die Freiburger Gemeinden haben die Bedeutung dieser Aufgabe erkannt. Über die Hälfte von ihnen hat bereits eine Ansprechperson für integrationsrelevante Fragen ernannt. Die im Frühjahr 2009 durchgeführte erste Tagung der Gemeinden für die Integration der Migrantinnen und Migranten verzeichnete einen grossen Erfolg. Viele Gemeinden arbeiten zudem an innovativen Projekten. So wurde das Projekt Marly Sympa im Oktober 2009 mit dem Schweizer Integrationspreis

ausgezeichnet. Der Staatsrat möchte diese Zusammenarbeit mit den Gemeinden im Jahr 2010 weiter vertiefen.

### **3.4 Die übrigen Akteure der Integration**

Wie das AuG und das Leitbild vor Augen führen, ist die Integration ein weites Feld und ein multidisziplinärer Bereich. Nebst den Gemeinden können zahlreiche private und öffentliche Akteure entsprechende Initiativen ergreifen: Staatsrat, Direktionen, Dienststellen, Oberamt männer, Sozialpartner, Verbände, Vereine (vor allem solche von Migrantinnen und Migranten), usw. Auf kantonaler Ebene sorgt die Fachstelle für die Koordination unter den kantonalen Stellen (horizontale Koordination) sowie mit den übrigen Akteuren (vertikale Koordination; s. oben Ziffer 2.4 und den Kommentar zu Art. 8 des Vorentwurfs).

In der Kantonsverwaltung und in den Gemeinden erfolgen die Integrationsbemühungen in erster Linie über die Regelstrukturen, namentlich über die Schule, die Berufsbildung, die Arbeitswelt sowie die Institutionen der sozialen Sicherheit und des Gesundheitswesens (s. Art. 2 Abs. 3 VintA). Spezifische Strukturen werden nur geschaffen, wenn ein entsprechender Bedarf besteht. In Freiburg sind solche Strukturen derzeit die Fachstelle für die Integration der Migrantinnen und Migranten und Rassismusbekämpfung, die Kommission für die Integration der Migrantinnen und Migranten und gegen Rassismus, beide der SJD angegliedert, sowie die Kommission für die schulische Betreuung und Integration der Kinder von Migrantinnen und Migranten, welche der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) angegliedert ist.

## **4 DER GESETZESVORENTWURF**

### **4.1 Situation in den übrigen Kantonen**

Mehrere Kantone haben bereits Gesetze über die Integration der Migrantinnen und Migranten erarbeitet, so die meisten Westschweizer Kantone (ausser VS und JU, die dies per Verordnung geregelt haben) und die beiden Basel. Der wesentliche Vorteil einer solchen Rechtsetzung besteht darin, dass damit die politische Diskussion über Fragen im Zusammenhang mit der Integration ermöglicht und die Öffentlichkeit für diese Fragen sensibilisiert wird.

Des Weiteren haben einige Kantone grundsätzliche Bestimmungen zur Integration in ihre Ausführungsgesetzgebung zum AuG aufgenommen (so z.B. SG, GR, SZ, LU). Der Kanton Luzern hat einen eigenen Weg beschritten und eine Vorlage für ein Gesetz zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts vorgeschlagen, welches ebenfalls die Integration der Ausländerinnen und Ausländer einschliesst. Da gegen diese Gesetzesvorlage ein Referendum ergriffen wurde, soll das Luzerner Stimmvolk im Juni 2010 über die Vorlage abstimmen.

### **4.2 Grundzüge des Vorentwurfs**

Der vorliegende Vorentwurf für das Rahmengesetz beschränkt sich auf die grundsätzlichen Fragen, denn die Grundzüge und die Leitlinien der kantonalen Integrationspolitik sind bereits ausführlich im Leitbild und im Aktionsplan für die Integration der Migrantinnen und Migranten umschrieben.

Der Vorentwurf ist unterteilt in vier Kapitel: Allgemeine Bestimmungen, Organisation, Subventionen und Schlussbestimmungen. Am ausführlichsten werden die Organisation und die



Aufgaben der verschiedenen Akteure behandelt. Die Bestimmungen zur Gewährung von Subventionen und die Aufgaben der Fachstelle werden auf dem Verordnungsweg präzisiert.

### **4.3 Verteilung der Zuständigkeiten**

Im Grunde stellt der Vorentwurf die heutigen Aktivitäten auf eine gesetzliche Grundlage, ohne die seit mehreren Jahren praktizierte Verteilung der Zuständigkeiten in Frage zu stellen. Die administrativ der SJD angegliederte Fachstelle bleibt weiterhin Ansprechstelle für das BFM und befasst sich mit der Koordination der Integrationsmassnahmen auf kantonaler Ebene, wogegen das Kantonale Sozialamt, das zur GSD gehört, zuständig ist für die spezifischen Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen.

Der Staatsrat ist der Meinung, dass sich diese Verteilung der Zuständigkeiten bewährt hat. Sie erlaubt es, die Integrationsmassnahmen zu optimieren und spezifische Massnahmen für Personen im Asylbereich zu erarbeiten. Zwischen den beiden zuständigen Direktionen hat sich eine gute Zusammenarbeit entwickelt und diese soll künftig weiter vertieft werden, um mögliche Synergien zu nutzen und die Wirksamkeit der Massnahmen zusätzlich zu verstärken. Zum Vergleich: Etwa zwei Drittel der Kantone sind in der Integrationspolitik besonders aktiv. In den meisten von ihnen ist die Integration dem Sicherheitsdepartement angegliedert. Eine Ansiedlung im Wirtschafts- oder im Sozialdepartement kommt vor.

Nicht vorgesehen ist im Vorentwurf die Einführung des umstrittenen Instruments der Integrationsvereinbarung (Art. 54 Abs. 1 AuG), zumal dieses nur für bestimmte Kategorien von Migrantinnen und Migranten gelten könnte (Ausländerinnen und Ausländer aus Nicht-EU-Ländern). In der Praxis berücksichtigt die SJD bereits bei Entscheiden, die in die Zuständigkeit des Amtes für Bevölkerung und Migration fallen (Erteilung der Niederlassungsbewilligung, Weg- und Ausweisung oder Einreiseverbot) den Grad der Integration einer Person, wie dies in Art. 54 Abs. 2 AuG verlangt wird.

## **5 KOMMENTAR ZU DEN ARTIKELN**

### ***Art. 1 Ziel***

Im ersten Artikel wird das Ziel der kantonalen Politik zur Integration und Rassismusbekämpfung festgelegt. Der Staat Freiburg will die Integration der Migrantinnen und Migranten, die sich auf seinem Gebiet aufhalten, sowie die Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung unterstützen.

### ***Art. 2 Integration***

Artikel 2 umschreibt den konzeptuellen Rahmen der Integrationspolitik, unter Bezugnahme auf die programmatischen Bestimmungen des AuG. Hervorgestrichen werden dabei der umfassende und multidisziplinäre Aspekt der Integrationspolitik, die eine Querschnittsaufgabe mit vielen beteiligten Akteuren ist (Abs. 1), das angestrebte harmonische Zusammenleben zwischen der einheimischen Bevölkerung und den Ausländerinnen und Ausländern, die sich rechtmässig und längerfristig in der Schweiz aufhalten (Abs. 2), der auf Gegenseitigkeit beruhende Prozess der Integration, der mit Rechten und Pflichten für beide Seiten verbunden ist (Abs. 3) sowie die Tatsache, dass der individuelle Integrationsprozess ein fortwährender Prozess ist (Abs. 4).

Zu Abs. 2: Die Integrationsmassnahmen richten sich grundsätzlich an die längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländer, wie dies auch im AuG festgelegt ist (Art. 4 Abs. 2). In Ausnahmefällen können jedoch auch Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, von gewissen Regelungen profitieren (Einschulung von «Sans-Papiers-Kindern»).

### **Art. 3 Rassismusbekämpfung**

Artikel 3 betrifft die Prävention und die Bekämpfung von Rassismus. Hier wird der Schwerpunkt auf die Prävention und die Sensibilisierung der Bevölkerung gelegt, vor allem der Kinder und Jugendlichen. Hingegen fällt die Bekämpfung der Rassendiskriminierung aufgrund von Art. 261<sup>bis</sup> StGB (Antirassismus-Strafnorm) eher in die Zuständigkeit der Gerichte.

Die Prävention zielt in erster Linie auf Kinder und Jugendliche, da diese als künftige Staatsbürgerinnen und Staatsbürger frühzeitig für das Problem des Rassismus und der Diskriminierung von Menschen anderer Ethnien oder Kulturen sensibilisiert werden sollen.

Für die Präventionsaktionen gegen Rassismus lässt man sich vom gesunden Menschenverstand leiten, um altersgerechte Botschaften an Kinder und Jugendliche zu richten. Denn «Kind» und «Jugendlicher» sind keine eng definierten Konzepte, wie der Staatsrat in seiner Botschaft vom 25. Oktober 2005 an den Grossen Rat zum Entwurf des Jugendgesetzes festgehalten hat: «Das Jugendkonzept gilt somit für Personen zwischen 13 und 25 Jahren». Als Kinder gelten somit Personen zwischen 0 und 12 Jahren.

Anzumerken ist zudem, dass die Rassismusbekämpfung, die dem Schutz der Grundrechte der einzelnen Menschen dient, alle Personen einschliesst, die auf dem Gebiet des Kantons wohnen, unabhängig davon, ob sie eine Aufenthaltsbewilligung haben oder nicht.

### **Art. 4 Staatsrat**

Artikel 4 ermächtigt den Staatsrat, die Ziele und Prioritäten der kantonalen Politik zur Integration und zur Rassismusbekämpfung festzulegen. Dies hat er mit dem Ende 2008 verabschiedeten Leitbild und Aktionsplan 2008-2011 für die Integration der Migrantinnen und Migranten getan. Während das Leitbild die Grundzüge der Integrationspolitik festlegt, werden im Aktionsplan eine Reihe von Zielsetzungen aufgestellt. Jeweils am Ende jedes Jahres prüft der Staatsrat, ob die Ziele des vergangenen Jahres erreicht worden sind, und bestimmt die Prioritäten für das Folgejahr.

### **Art. 5 Direktionen des Staatsrats**

Wie bereits in Artikel 2 Abs. 1 des Vorentwurfs erwähnt, sind eine Vielzahl von öffentlichen und privaten Akteuren, Institutionen oder Einzelpersonen, im Bereich der Integration tätig. Artikel 5 weist sämtlichen Direktionen des Staates die Aufgabe zu, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Integration zu fördern.

Um die Koordination unter den Projekten der Direktionen sowie mit anderen Projekten zu gewährleisten, verweist der zweite Satz von Artikel 5 auf die Vollzugs- und Koordinationsaufgaben, die dieses Gesetz bestimmten Instanzen, konkret der Fachstelle für die Integration der Migrantinnen und Migranten und Rassismusbekämpfung, überträgt (s. Art. 8).

Nebst der SJD und der GSD, den gemäss Artikel 6 (s. unten) zuständigen Direktionen, können Fragen im Zusammenhang mit der Integration der Rassismusbekämpfung weitere Direktionen tangieren, so insbesondere die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) für alle

integrationsrelevanten Fragen im schulischen Umfeld und die Volkswirtschaftsdirektion (VWD), für die Beschäftigung und die Berufsbildung.

### **Art. 6 Zuständige Direktionen**

Nebst der allgemeinen Zuständigkeit der Direktionen im Bereich der Integration sind zwei Direktionen des Staatsrats in besonderem Masse für Integrationsfragen zuständig: Die SJD für die Förder- und Koordinationsaufgaben im Bereich der Integration und Rassismusbekämpfung allgemein und die GSD für die Förder- und Koordinationsaufgaben zur Integration der Flüchtlinge und der vorläufig aufgenommenen Personen. Im Vorentwurf wird diese Zuteilung der Aufgaben gemäss Absatz 1 und 2 von Artikel 6 bestätigt.

Dazu soll die Verordnung vom 12. März 2002 über die Zuständigkeitsbereiche der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei (ZDirV; SGF 122.0.12) aktualisiert werden, um die SJD ausdrücklich mit der Aufgabe der Integration der Migrantinnen und Migranten und der Rassismusbekämpfung zu betrauen. In dieser Verordnung wird bereits bestimmt, dass die GSD zuständig ist für die «Aufnahme und die Betreuung von Asylsuchenden und Flüchtlingen». Zu diesem Zweck verwaltet die GSD die Bundesbeiträge für die Integration von Flüchtlingen, Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommenen (Art. 91 Abs. 4 AsylG).

Für die Ausübung der Aufgaben, die der Vorentwurf im Besonderen und das Gesetz im Allgemeinen dem Staat im Bereich der Integration zuweist, steht der SJD die Fachstelle für die Integration der Migrantinnen und Migranten und Rassismusbekämpfung zur Verfügung, die ihr administrativ unterstellt ist (s. unten, Kommentar zu Art. 8). Die Verordnung vom 9. Juli 2002 zur Bezeichnung der Verwaltungseinheiten der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei (SGF 122.0.13) ist daher mit der expliziten Nennung dieser Fachstelle zu ergänzen.

### **Art. 7 Gemeinden**

Gemäss dem pragmatischen Ansatz des Kantons Freiburg kommt den Gemeinden im Bereich der Integration eine zentrale Rolle zu (s. oben Ziffer 3.3). Sie nehmen aktiv an der Umsetzung der Integrations- und Rassismusbekämpfungspolitik teil, dies entsprechend ihren Bedürfnissen und ihren Mitteln. Die Fachstelle unterstützt und informiert die Gemeinden und koordiniert ihre Projekte (Abs.1).

Gemäss Art. 56 AuG und Art. 10 VintA sorgen Bund, Kantone und Gemeinden für eine angemessene Information der Ausländerinnen und Ausländer, vor allem über bestehende Angebote zur Integrationsförderung. Zudem informieren sie die Bevölkerung über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer. Als erste Ansprechstelle der Migrantinnen und Migranten haben die Gemeinden diese über die Lebensbedingungen in der Gemeinde und insbesondere über ihre Rechte und Pflichten zu informieren. Ausserdem informieren sie die einheimische Bevölkerung über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer (Abs. 2).

Absatz 3 empfiehlt den Gemeinden, eine Ansprechperson für alle Fragen rund um die Integration zu bestimmen. Dies soll die Zusammenarbeit und den Austausch mit dem Kanton und den anderen Gemeinden erleichtern. Wie oben erwähnt, hat über die Hälfte der Freiburger Gemeinden bereits eine solche Ansprechperson ernannt.

In grösseren Gemeinden kann die Schaffung einer Integrationskommission sinnvoll sein. Wo solche existieren, können auch die Einbürgerungskommissionen als Integrationskommissionen fungieren.

(Die Kommission für die Integration der Migrantinnen und Migranten und gegen Rassismus will die Schaffung von Integrationskommissionen auf kommunaler Ebene fördern.)

**Art. 8 Die Fachstelle für die Integration der Migrantinnen und Migranten und Rassismusbekämpfung**

Gemäss Art. 8 ist die Fachstelle für die Integration der Migrantinnen und Migranten und Rassismusbekämpfung mit der Umsetzung der kantonalen Integrations- und Rassismusbekämpfungspolitik betraut. Sie wird von einer bzw. einem Integrationsdelegierten geleitet. Das Amt der/des Delegierten wurde vom Staatsrat im Jahr 2005 geschaffen. Der gegenwärtige Delegierte wird seit 2008 von einer Adjunktin und seit 2009 von einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin unterstützt.

Die Hauptaufgabe der Fachstelle besteht in der Förderung und Koordination der Massnahmen zur Integration und Rassismusbekämpfung im Kanton (Bst. a). Hier geht es beispielsweise um die Koordinierung der allgemeinen Integrationsmassnahmen (Art. 6 Abs. 1) und der spezifischen Massnahmen für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen (Massnahmen in der Zuständigkeit der GSD; Art. 6 Abs. 2), der auf Gemeindeebene ergriffenen Massnahmen oder auch der Projekte von privaten Organisationen.

Die Fachstelle dient auch als Ansprechpartner der Bundesbehörden, die für die Integration und die Rassismusbekämpfung zuständig sind, also des BFM und der EKR (Bst.c; s. oben Ziffer 2.4 und 2.7). Gemäss AuG haben die Kantone für das BFM eine Ansprechstelle für Integrationsfragen zu bezeichnen (Art. 57 Abs. 3).

In dieser Funktion verwaltet die Fachstelle die Beiträge des Bundes, die dieser dem Kanton im Rahmen der Schwerpunkteprogramme ausrichtet. Sie vertritt zudem den Kanton in den interkantonalen Koordinationsgremien für die Integrationspolitik.

In Bst. d werden weitere Befugnisse vorbehalten, die das Gesetz – sei es der vorliegende Gesetzesvorentwurf oder ein anderes kantonales Gesetz – der Fachstelle zuweisen kann. Die Aufgaben der Fachstelle werden auf dem Verordnungsweg geregelt (s. Art. 14 Abs. 1 dieses Vorentwurfs).

**Art. 9 Kommission für die Integration der Migrantinnen und Migranten und gegen Rassismus**

Wie in den Bereichen der Jugend und der Gleichstellung werden die Aufgaben von einer Fachstelle und einer Ad-hoc-Kommission im Bereich der Integration und der Rassismusbekämpfung gemeinschaftlich ausgeführt. Artikel 9 bildet die gesetzliche Grundlage der kantonalen Kommission für die Integration der Migrantinnen und Migranten und gegen Rassismus (KMR), die bereits mit der Verordnung vom 25. November 2003 über die Kommission für die Integration der Migrantinnen und Migranten und gegen Rassismus (SGF 114.22.12) eingerichtet wurde.

Die KMR soll sich in Zusammenarbeit mit der Fachstelle an der Umsetzung der diesbezüglichen kantonalen Politik beteiligen. Sie ist ein beratendes Organ des Staatsrates (Abs. 1). In Absatz 2 wird präzisiert, dass der Staatsrat die Zusammensetzung und die Befugnisse der Kommission regelt. Die KMR ist administrativ der SJD angegliedert. Ihr Sekretariat wird von der Delegierten oder vom Delegierten für Integrationsfragen geführt (Art. 3 Abs. 3 der Verordnung vom 25. November 2003 zur Einrichtung der Kommission).

**Art. 10 Kantonale Kommission für schulische Betreuung und Integration der Kinder von Migrantinnen und Migranten**

Die kantonale Kommission für schulische Betreuung und Integration der Kinder von Migrantinnen und Migranten (CCSIEM) ist ebenfalls ein beratendes Organ des Staatsrats und hat die Aufgabe, die schulische Integration der Kinder von Migrantinnen und Migranten zu fördern (Abs. 1). Der Staatsrat hat die Zusammensetzung und die Aufgaben der Kommission im Beschluss vom 1. Februar 1999 über die Einsetzung dieser Kommission festgelegt (SGF 411.0.32).

**Art. 11 Weitere Kommissionen**

Da der Bereich, um den es hier geht, sich ständig weiterentwickelt und zudem eine Querschnittsaufgabe darstellt, behält der vorliegende Vorentwurf dem Staatsrat die Möglichkeit vor, weitere Kommissionen in spezifischen Teilbereichen der Integration und Rassismusbekämpfung einzusetzen.

**Art. 12 Finanzierung**

Art. 12 regelt die Finanzierung der Tätigkeiten der Fachstelle und der KMR. Um ihre Aufgaben ausüben zu können, werden die Fachstelle und die KMR über den Voranschlag des Staates finanziert. (für die Zahlen s. 3.1).

**Art. 13 Subventionen**

Artikel 13 Abs. 1 schafft die gesetzliche Grundlage für die staatliche Subventionierung von Projekten zur Integration von Migrantinnen und Migranten oder zur Rassismusbekämpfung, die im Kanton umgesetzt werden (vgl. Art. 9 Abs. 1 des Subventionsgesetzes vom 17. November 1999; SubG; SGF 616.1). Die für die Integration und Rassismusbekämpfung zuständige Direktion – also die SJD (s. Art. 6 Abs. 1 des Vorentwurfs) – entscheidet nach Anhörung der Fachstelle über die Gewährung von Subventionen (Abs. 2).

In Abs. 3 wird verfügt, dass die Fachstelle die Bundessubventionen verwaltet, die für Projekte in den Bereichen der Integration und der Rassismusbekämpfung gewährt werden, wenn diese Projekte einen Bezug zum Kanton aufweisen (s. Art. 6 Abs. 1). Hier handelt es sich in erster Linie um Projekte im Rahmen des Schwerpunktprogramms des Bundes, die vom Bund und vom Kanton Freiburg mitfinanziert werden.

Abs. 4 behält die Zuständigkeiten der GSD vor, welcher die Aufnahme und die Betreuung von Asylsuchenden und Flüchtlingen obliegt (s. Art. 6 Abs. 2). Somit verwaltet die GSD die Pauschalen, die der Bund für die Integration der Flüchtlinge und der vorläufig aufgenommenen Personen ausrichtet (s. oben den Kommentar zu Artikel 6).

**Art. 14 Vollzug**

Abs. 1 ermächtigt den Staatsrat, in der Ausführungsverordnung die Befugnisse und die Aufgaben der Fachstelle zu präzisieren (Abs. 1).

Nach Abs. 2 regelt der Staatsrat zudem auf dem Verordnungsweg die Verfahren und Modalitäten zur Gewährung von Subventionen für Projekte in den Bereichen der Integration oder der Rassismusbekämpfung, dies im Rahmen des Subventionsgesetzes vom 17. November 1999 (SubG; SGF 616.1) und Subventionsreglements vom 22. August 2000 (SubR; SGF 616.11.)

### **Art. 15 Inkrafttreten und Referendum**

Der Staatsrat legt das Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes fest. Der Vorentwurf untersteht dem Gesetzesreferendum, jedoch nicht dem Finanzreferendum, denn er bewirkt für den Staat keine neuen Ausgaben (s. unten, Kapitel 6).

## **6 AUSWIRKUNGEN**

Der Gesetzesvorentwurf hat weder finanzielle noch personelle Auswirkungen. Die Strukturen, von denen hier die Rede ist, sind bereits vorhanden, und derzeit ist nicht vorgesehen, neue zu schaffen. Der Vorentwurf ist mit dem AuG sowie mit dem europäischen Recht vereinbar.

## **7 GESETZLICHE ÄNDERUNGEN**

Der Gesetzesvorentwurf ändert nichts an der bestehenden Verteilung der Zuständigkeiten im Bereich der Integration, insbesondere zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie unter den Direktionen des Staatsrats. Er zieht auch keine materiellen Änderungen anderer Rechtstexte nach sich.

Hingegen sind folgende Änderungen formeller Natur anzubringen:

- Verordnung vom 12. März 2002 über die Zuständigkeitsbereiche der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei (ZDirV) (SGF 122.0.12): Art. 3 ist mit dem neuen Buchstaben q zu ergänzen, in dem die Aufgabe der Integration der Migrantinnen und Migranten und der Rassismusbekämpfung erwähnt wird.
- Verordnung vom 9. Juli 2002 zur Bezeichnung der Verwaltungseinheiten der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei (SGF 122.0.13): Art. 2 Abs. 2 (und ebenso das Organigramm der SJD im Anhang) ist mit der Nennung der Fachstelle für die Integration der Migrantinnen und Migranten und Rassismusbekämpfung zu ergänzen.
- Das im Anhang zum Subventionsreglement vom 22. August 2000 (SubR; SGF 616.11) angeführte Verzeichnis der Subventionen ist mit den kantonalen Finanzhilfen für Projekte zur Integration oder Rassismusbekämpfung zu ergänzen.