



Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz)

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 7. Mai 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission des Kantonsrates betreffend Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) hat die Vorlage des Regierungsrates (Vorlage Nr. 2073) vom 6. September 2011 an sechs Sitzungen zwischen dem 11. November 2011 und dem 7. Mai 2012 beraten und verabschiedet. An der ersten Sitzung wurde die Kommission von Frau Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard und Donat Knecht, Leiter des kantonalen Sozialamtes ins Thema sowie in die regierungsrätliche Vorlage eingeführt. Peter Arbenz, Berater für Strategieentwicklung und Unternehmensführung und früherer Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge, Winterthur, referierte zur Integrationspolitik und zum Handlungsbedarf in der Integrationsförderung. Sandor Horvath, Bundesamt für Migration BFM, informierte zur Weiterentwicklung der Integrationsförderung des Bundes. Dabei ging er auf die Grundzüge der bundesrätlichen Revision des Ausländergesetzes (AuG) ein. In der anschliessenden Diskussion äusserten sich die beiden Referenten zu aufenthaltsrechtlichen Fragen, zum Geltungsbereich der Integrationspolitik vor dem Hintergrund internationaler Verträge und zum Stellenwert des Spracherwerbs. Beide beurteilten die regierungsrätliche Vorlage als gelungenen Kompromiss und als kompatibel mit den angestrebten Neuerungen der Revisionsvorlage des Bundes. Für die dritte Sitzung vom 30. Januar 2012 wurde Nicole von Jacobs, Integrationsdelegierte des Kantons Basel-Stadt eingeladen, dies nachdem die Kommission an ihrer zweiten Sitzung vom 20. Januar 2012 Informationsbedarf betr. das geltende Integrationsgesetz des Kantons Basel-Stadt feststellte. Die Kommission wollte insbesondere mehr zum im Basler Gesetz aufgeführten Verpflichtungsgrundsatz erfahren. Im Hinblick auf die vierte Sitzung vom 24. Februar 2012 erstellte die Direktion des Innern im Auftrage der Kommission einen Abklärungsbericht, der die Praxis verschiedener Kantone aufzeigt, welche Erstgespräche in Kombination mit der Abgabe des Ausländerausweises durchführen und Neuzugezogene mittels Integrationsvereinbarungen insbesondere zu Deutschkursen verpflichten. Ebenso wurde die Regelung des Kantons Basel-Stadt dargelegt, die für dreijährige Kinder mit Sprachdefiziten ein Obligatorium der Frühförderung kennt. An den Sitzungen der Kommission waren neben Manuela Weichelt-Picard, Direktorin des Innern auch Kathrin Arioli, Generalsekretärin der Direktion des Innern, Donat Knecht, Leiter des kantonalen Sozialamtes und Martin Strickler, Kompetenzzentrum und Ansprechstelle Integration der Abteilung Generationen und Gesellschaft anwesend. Das Protokoll erstellte Ruth Schorno.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte
3. Inhaltliche Schwerpunkte der Kommissionsarbeit
4. Detailberatung
5. Finanzielle Auswirkungen
6. Schlussabstimmung
7. Motion betreffend Schaffung eines Integrationsgesetzes
8. Anträge

1. Ausgangslage

Die Integration von Zugewanderten hat eine hohe gesellschaftspolitische Bedeutung erlangt. In den letzten zehn Jahren wurden auf Ebene des Bundes und des Kantons deshalb verschiedene gesetzliche Grundlagen geschaffen und mehrere politische Vorstösse lanciert. Der Regelungsbedarf, wie er sich aus der Bundesgesetzgebung und den vom kantonalen Parlament überwiesenen Vorstössen ergibt, wird im Bericht des Regierungsrates umfassend dargelegt.

Seit der Verabschiedung des Berichts und Antrags des Regierungsrates am 6. September 2011 wurden zwei weitere Vorlagen bekannt, welche einen engen Bezug zur Integrationspolitik aufweisen:

Revision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AuG; SR 142.20), in der Vernehmlassung bis 23. März 2012

Der Bundesrat möchte mit dieser Vorlage das Integrationsrecht für alle verbindlicher und gegenseitiger gestalten. Die Integrationsförderung soll auf gemeinsame Ziele von Bund und Kantonen ausgerichtet und die finanziellen Mittel um Fr. 40 Mio. erhöht werden. Zu den vorgesehenen Änderungen gehören:

- Anmeldung zu einem Sprachkurs oder Nachweis von Sprachkenntnissen beim Familiennachzug,
- konkrete Integrationskriterien, welche bei ausländerrechtlichen Entscheiden zu berücksichtigen sind,
- Verstärkung der Erstinformation als Orientierungshilfe für neuzuziehende Personen,
- zwingende Anwendung von Integrationsvereinbarung bei grossen Integrationsrisiken,
- Beitrag der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zur Integration der Arbeitnehmenden und deren Familienangehörigen und
- Neuausrichtung der Integrationsförderung hin zu umfassenden kantonalen Integrationsprogrammen im Rahmen von Programmvereinbarungen.

Die Kommission konnte einerseits feststellen, dass das revidierte Ausländergesetz frühestens im Jahr 2014 in Kraft treten wird. Andererseits ist nach Beurteilung der Kommission das vorgesehene Integrationsgesetz bereits kompatibel mit der vorgesehenen Entwicklung beim Bund. Die Kommission kam deshalb zum Schluss, dass es keinen Grund gibt, mit dem Erlass eines Integrationsgesetzes zuzuwarten.

Kantonales Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (EG AuG; Vorlage Nr. 2122.1/2)

Das geltende Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (EG ANAG) vom 28. November 1996 (BGS 122.5) soll aufgrund der Veränderungen der Bundesgesetzgebung einer Totalrevision unterzogen werden. Im neuen EG AuG sollen die Zuständigkeiten und das Verfahren in Bezug auf die Zulassung, den Aufenthalt und die Erwerbstätigkeit geregelt werden. Im Weiteren ist ein verbindliches Minimalniveau der Sprachkenntnisse für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung vorgesehen.

Der Kantonsrat beschloss die mit der Vorberatung des Integrationsgesetzes beauftragten Kommission auch mit der Vorberatung des EG AuG zu beauftragen, damit eine optimale Koordination gewährleistet ist. Grundsätzlich sollen Fragen zur Zulassung im EG AuG und die Integrationsförderung im Integrationsgesetz geregelt werden.

2. Eintretensdebatte

Die Kommission diskutierte über Vor- und Nachteile einer Behandlung des Integrationsgesetzes bevor die Vernehmlassungsvorlage für die Teilrevision des AuG auf Bundesebene bekannt ist. Die Kommission einigte sich daraufhin, dass die zweite Kommissionssitzung erst nach Vorliegen der Vernehmlassungsunterlagen durchgeführt werden soll und bis zu diesem Zeitpunkt ein Vorgehen entwickelt wird, wie die unterschiedlichen Integrationsvorstellungen der einzelnen Kommissionsmitglieder auf den Punkt gebracht und diskutiert werden können. Weiter wurde diskutiert, ob einige wenige Paragraphen ins EG AUG eingeführt werden sollen und dafür dem Regierungsrat vieles auf Verordnungsebene und auf Stufe Leitbilder delegiert werden soll. Die Kommission plädierte schlussendlich aber klar dafür, dass diese wichtigen Bestimmungen vom Parlament auf Gesetzesstufe geregelt werden sollen und nicht auf Stufe Regierungsrat. Weiter wurde auch darauf hingewiesen, dass die Ausarbeitung eines spezifischen Integrationsgesetzes und eben gerade nicht Erweiterung des EG AUG ein Auftrag des Parlamentes an den Regierungsrat war. Das Integrationsgesetz wurde als schlank bezeichnet. Nur vereinzelt wurde angemerkt, dass ein Integrationsgesetz nicht nötig sei, da wieder Sachen geregelt würden, die Menschen einschränken und ihnen Pflichten auferlegen würden.

Folgende Gründe sprechen aus Sicht der Kommission für das Eintreten: Die Kommission erachtete es als wichtig, durch das Eintreten den Gestaltungsspielraum des Parlaments zu sichern. Mehrere Kommissionsmitglieder betonten ihren Gestaltungswillen beim Thema Integration, dessen gesellschaftliche Hintergründe schon lange beschäftigen. Für Eintreten wurde auch mit der Begründung plädiert, dass Migration und Integration wichtige Themen für die Gesellschaft seien und sich die Bedeutung dieser Themen durch die weiterhin steigende Zuwanderung akzentuiere. Auch die Thematik der Expats beschäftige die Bevölkerung. Das Integrationsgesetz biete eine Chance, dies auch zu thematisieren. Diese Gruppe würde oft viel länger hier sein als ursprünglich erwartet. Integrationsförderung sei auch als sinnvolle Investition in die Zukunft zu betrachten und beinhalte auch volkswirtschaftliche Aspekte. Die Politik habe den Auftrag, aktuelle Fragen zu diskutieren und einen Beitrag zu einer zukünftig guten Integration zu leisten. Erst das Eintreten ermöglicht die Anpassung der Vorlage des Regierungsrates, die in verschiedener Hinsicht - vor allem zu wenig fordernde Elemente - kritisiert wurde. Die Kommission erachtete es als notwendig, weitere Bereiche auf gesetzlicher Ebene zu regeln. Verschiedentlich wurde die Bedeutung von Anforderungen an das Sprachniveau sowie die Willkommensstruktur hervorgehoben. Auch wurde mehr Verbindlichkeit in der Integration gefordert. Die Kommission setzte sich zum Ziel, in diesem polarisierenden Thema nach einem tragfähigen Konsens zu suchen.

Mit 11:2 Stimmen bei 0 Enthaltungen beschloss die Kommission auf die Vorlage einzutreten.

3. Inhaltliche Schwerpunkte der Kommissionsarbeit

Der Kommission war es wichtig, sich vor der Detailberatung über grundlegende Ziele der Integrationspolitik zu einigen. Sie hat sich deshalb intensiv mit den Grundsätzen der Integrationspolitik im Bundesrecht und den im Bericht des Regierungsrats dargelegten Grundsätzen auseinandergesetzt. Dabei wurde u.a. folgende Stossrichtung für die Detailberatung festgelegt:

- Sprache: Die Kommission erachtet den Erwerb der deutschen Sprache als zentraler Erfolgsfaktor für eine gelingende Integration. Die Kommission möchte stärker daraufhin wirken, dass die sprachliche Integration auch tatsächlich erfolgt.

- Erwartung an die Migrationsbevölkerung: Die Erwartungen sind klarer zu formulieren und die Integrationsförderung muss verbindlicher erfolgen.
- Grundsätze der Integration: Die Grundsätze sind der Klarheit wegen im Gesetz deutlich festzuhalten, auch wenn sie teilweise eine Wiederholung von Bundesrecht darstellen. Insbesondere sollen die schweizerische Rechtsordnung und deren Grundwerte explizit als Basis für eine gelingende Integration gelten.
- Massnahmen in den Regelstrukturen: Es ist zu prüfen, ob mit dem Integrationsgesetz auch bestehende Gesetze im Hinblick auf die Integration angepasst werden müssten.
- Integrationsgesetz Basel-Stadt: Das Integrationsgesetz des Kantons Basel-Stadt soll dem Kanton Zug als Grundlage dienen und auf den Kanton Zug adaptiert werden.

Die Direktion des Innern wurde in der Folge mit verschiedenen Aufträgen und Abklärungen betraut. Die intensiven Diskussionen in der Kommission führten dazu, dass die Kommission die Vorlage des Regierungsrates mit einer ganzen Reihe von Anträgen ergänzte:

- neuer Paragraph mit den Grundsätzen der Integration
- regelmässige Berichterstattung über die Integrationspolitik
- Durchführung eines Erstgesprächs mit allen neu Zugezogenen bei der für die Aufenthaltbewilligung zuständigen Behörde mit der Möglichkeit, Integrationsempfehlungen abzugeben oder Integrationsvereinbarungen abzuschliessen
- Verankerung der obligatorischen sprachlichen Frühförderung im Schulgesetz
- Verordnungskompetenz des Regierungsrates
- diverse kleinere Anpassungen

Eine im Auftrag der Kommission bei allen Direktionen durchgeführte Umfrage hat gezeigt, dass die einzelnen Direktionsvorstehenden zur Zeit keinen Änderungsbedarf bei anderen, bereits bestehenden Gesetzen feststellen.

Die Kommission hat viel Zeit in die hier beschriebene Grundsatzdiskussion investiert. Es galt, sich mit den verschiedenen, erwartungsgemäss stark divergierenden, Positionen quer durch das politische Spektrum auseinanderzusetzen. Die Kommission bewertet diesen Prozess als sehr positiv, weil sie dem Kantonsrat nun mit Überzeugung und hoher Einigkeit ein deutlich verbessertes Integrationsgesetz beantragen kann.

4. Detailberatung

In der Detailberatung wurden folgende Anträge gestellt:

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

§ 3: Grundsätze (neu)

Die Kommission **beschliesst**, wichtige Grundsätze der Integrationspolitik in einem eigenen, neuen Paragraphen zusammenzufassen. Teilweise beantragt die Kommission Grundsätze aufzuführen, die wörtlich oder sinngemäss bereits im Bundesrecht enthalten sind. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Regierungsrat grundsätzlich in kantonalen Erlassen nicht Bundesrecht wiederholt. Aus Sicht der Kommission dienen diese Grundsätze aber der Klarheit, der Lesbarkeit und der Verständlichkeit des Gesetzes.

Der neue Paragraph hat folgenden Aufbau: Abs. 1 hält fest, dass Integration ein wechselseitiger Prozess ist. Abs. 2 und 3 formulieren die Erwartungen an die Migrationsbevölkerung und Abs.

4 und 5 legen fest, welchen Beitrag Kanton und Gemeinden zu einer gelingenden Integration leisten.

Der Wortlaut des Paragrafen orientiert sich an den Formulierungen in der Bundesgesetzgebung, den zehn Grundsätze der Integrationspolitik des Zuger Regierungsrates und am Integrationsgesetz des Kantons Basel-Stadt. Die fünf Absätze nehmen ebenso Bezug auf die vier Grundsätze der Schweizerischen Integrationspolitik („Chancengleichheit verwirklichen“, „Potenziale nutzen“, „Vielfalt berücksichtigen“ und „Eigenverantwortung“). Mit dem vorgeschlagenen Text wird zudem speziell auf die Situation von Vorschulkindern und von bildungsfernen Frauen hingewiesen. In Abs. 2 verwendet die Kommission eine im Vergleich zum Basler Gesetz und dem Bundesgesetz deutlichere Sprache hinsichtlich der Forderungen an die Migrationsbevölkerung.

§ 4 Allgemeine und spezifische Integrationsförderung (bisher § 3)

Abs. 1

In der Kommission wurden neue Vorschriften für Arbeitgebende befürchtet, da in diesem Absatz festgehalten wird, dass die Integration primär über die Regelstrukturen, u.a. über die Arbeitswelt gefördert werde. Dem wird entgegengehalten, dass es auf jeden Fall sinnvoller ist, wenn die Integration über die Regelstrukturen (z.B. RAV) statt über spezifische und teure Sondermassnahmen erfolge. Der Arbeitsmarkt zeigt eine grosse Integrationskraft. Arbeitgebende sind auf Mitarbeitende aus dem Ausland angewiesen. Deren Integration im Betrieb ist darum im beidseitigen Interesse.

Antrag:

"Die Arbeitswelt" sei zu streichen.

Beschluss:

Die Kommission **lehnt** diesen Antrag mit 9:2 Stimmen **ab**.

Die Kommission beurteilt den Grundsatz, dass die Integrationsförderung primär über die Regelstrukturen erfolgen soll, als ausgesprochen positiv. Sie erwartet vom Regierungsrat, von der Verwaltung und ihren Mitarbeitenden aber auch eine konkrete Umsetzung des Grundsatzes innerhalb der bestehenden regulären Strukturen. Die Förderung der Integration ist eine Querschnittsaufgabe, die beim staatlichen Handeln von allen Amtsstellen und allen Mitarbeitenden kontinuierlich und konsequent zu berücksichtigen ist. Im Bildungsbereich werde bereits heute viel gemacht. Doch in anderen Bereichen, z.B. dem Gesundheitsbereich sei nichts bekannt.

2. Abschnitt: Zuständigkeiten

§ 5 Vollzugsbehörden (bisher § 4)

Abs. 1

Mehrere Wortmeldungen brachten ein Unbehagen hinsichtlich des Begriffs der "politischen Integration" zum Ausdruck. Es ist der Kommission wichtig, dass damit nicht eine parteipolitische Integration gemeint ist.

Antrag:

Der Begriff "politische Integration" soll durch "staatspolitische Integration" ersetzt werden.

Beschluss:

Die Kommission **beschliesst** mit 11:0 Stimmen diese Änderung.

Abs. 2

Aus der Kommission wird gewünscht, dass der Regierungsrat zwingend eine Kommission einsetzt, die sich mit Integrationsfragen beschäftigt und dass es eine separate Kommission sein soll. Dem wird entgegengehalten, dass Kommissionen nur eingesetzt werden sollten, wenn auch eine konkrete Aufgabe für sie vorhanden sei. Es soll dem Regierungsrat zudem auch freigestellt sein, eine bestehende Kommission mit diesen Aufgaben zu beauftragen. Andere Stimmen in der Kommission sehen zum heutigen Zeitpunkt überhaupt keinen Bedarf nach einer Kommission. Sollte dieser später gegeben sein, könne die gesetzliche Grundlage immer noch geschaffen werden. Dies wiederum fand die Kommissionsmehrheit ein unnötiger Umweg.

Antrag:

Der zweite Satz in Absatz 2 soll neu wie folgt lauten: "Er setzt eine Kommission für Migrationsfragen und gegen Rassismus ein, die ihn in Integrationsfragen berät."

Beschluss:

Die Kommission **lehnt** den Antrag mit 10:1 Stimmen **ab**.

Antrag:

Der zweite Satz in Abs. 2 soll gestrichen werden.

Beschluss:

Die Kommission **lehnt** den Antrag mit 8:3 Stimmen bei einer Enthaltung **ab**.

Die Nummerierung des Verweises auf § 5 (neu § 6) wird **geändert**.

Abs. 4:

Der Begriff "Kompetenzzentrum für Integration" wurde diskutiert. Allerdings ist der Begriff nicht vom Kanton Zug gewählt, sondern in einer bestehenden Vereinbarung mit dem Bund aufgeführt und definiert. Auf S. 25 und S. 26 des Berichts des Regierungsrates sind die beiden Aufgaben der Fachstelle Integration der Direktion des Innern detailliert aufgeführt (Kompetenzzentrum Integration und Ansprechstelle für Integrationsfragen). Die Führung einer Ansprechstelle für Integration ist eine Auflage für die Kantone gemäss Art. 57 Abs. 3 AuG.

Beschluss:

Nach einer Diskussion über die mögliche (Fehl)Interpretation von Begriffen **beschliesst** die Kommission **stillschweigend** die angepasste Formulierung "Die Direktion des Innern führt die Fachstelle Integration. Diese ist gegenüber den Bundesbehörden die Ansprechstelle für Integrationsfragen". Ein Antrag, weder das Kompetenzzentrum noch die Fachstelle Integration zu erwähnen, wird mit 6:5 Stimmen **abgelehnt**.

Abs. 5

Eine kurze Diskussion wird darüber geführt, ob die Einwohnergemeinden gegenüber dem Kanton eine Ansprechstelle oder eine Ansprechperson für Integrationsfragen benennen sollen. Eine Ansprechstelle könne mehrere Personen umfassen.

Antrag:

Die "Ansprechstelle" soll durch "Ansprechperson" ersetzt werden.

Beschluss:

Die Kommission **heisst** "Ansprechperson" mit 7:4 Stimmen **gut**.

§ 6 Massnahmenplan (bisher § 5)

Abs. 3 (neu)

Die Kommission **beschliesst stillschweigend** neu eine Pflicht zur Berichterstattung des Regierungsrates. Eine periodische Untersuchung der getroffenen Massnahmen ist Voraussetzung, um eine Optimierung in die Wege zu leiten.

3. Abschnitt: Integrationsmassnahmen**§ 9 Erstgespräch (neu, ersetzt bisher § 8)**

Die Kommission führte eine engagierte Diskussion und erörterte das neue Instrument von Erstgesprächen mit allen neu Zuziehenden. Flächendeckende Erstgespräche erfahren in der Kommission breite Zustimmung. Sie sollen als zentrales, neues Instrument der Zuger Integrationspolitik eingeführt werden. Bei Erstgesprächen können Probleme sehr frühzeitig erkannt werden. Es ergibt sich so die Möglichkeit, unabhängig der Herkunft und der sozialen Schicht der zuziehenden Person viele entscheidende Dinge anzusprechen und auf Angebote hinzuweisen. Die flächendeckende Anwendung der Erstgespräche wird als starkes Zeichen für alle, die in den Kanton Zug zuziehen gesehen. Zudem ist nur durch die flächendeckende Anwendung sichergestellt, dass auch Personen im Familiennachzug, insbesondere Frauen erreicht werden können. Darunter mag es auch Frauen haben, die unterdrückt werden und die am Gespräch Hinweise erhalten, wie sie sich wehren können. Wichtig ist zudem, dass nur bei flächendeckenden Erstgesprächen der Kontakt zu allen Personen hergestellt werden kann und Integrationsempfehlungen oder Integrationsvereinbarungen ausgesprochen werden können, bei denen dafür Bedarf besteht.

Flächendeckende Erstgespräche mit sämtlichen Neuzuziehenden werden in den Kantonen Luzern und Basel-Landschaft bereits heute durchgeführt. Je nach Beurteilung des Einzelfalls schliesst der Kanton Integrationsvereinbarungen ab oder erlässt Integrationsempfehlungen. Personen, welche der Personenfreizügigkeit oder anderen Verträgen unterstehen, können nicht zu einem solchen Erstgespräch verpflichtet werden. Deshalb wird das Gespräch an die Abholung der Papiere gekoppelt. Grundsätzlich funktioniert dies in den beiden Kantonen gut. Die Gespräche haben eine hohe Akzeptanz, der Einladung wird Folge geleistet. Die Kommission hat Kenntnis von der heutigen Praxis im Kanton Zug. Ein Teil der aus dem Ausland zuziehenden Personen können ihre Aufenthaltsbewilligung über das Internet beantragen und der Ausweis wird ihnen teilweise zugestellt. Die Regierung hat in ihrer Vorlage diesen Ablauf wohl eher unter dem Gesichtswinkel der Effizienz betrachtet. Die Kommission möchte aber diesen administrativen Akt nutzen, um ein Gespräch mit integrativer Funktion zu erreichen. Die Kommission erachtet den Nutzen von flächendeckenden Erstgesprächen als eindeutig höher und ist sich damit bewusst, dass dies eine Abweichung zur heutigen Praxis mit schriftlicher Information und zunehmendem Versand der Ausweise ist.

Ein Erstgespräch hat zum Ziel, neu Zugezogene von Seiten der zuständige Behörde des Kantons (Sicherheitsdirektion) offiziell zu begrüssen und willkommen zu heissen, sie mit ersten Informationen über den Kanton Zug zu versorgen, über ihre Rechte und Pflichten aufzuklären und auch die Erwartungen des Kantons deutlich zu machen. Bei Bedarf sollen neu Zugezogene spezialisierten Stellen wie z.B. dem Verein für die Betreuung von ausländischen Arbeitnehmenden, der Mütter- und Väterberatung von Punkto Jugend und Kind, dem Heilpädagogischen

Dienst zugewiesen werden. Integrationsvereinbarungen und Integrationsempfehlungen schliesslich erhöhen die Nachhaltigkeit des Gesprächs.

Die heutige Situation mit einer schriftlichen Erstinformation wird von der Kommission als unpersönlich beurteilt. "Information und Beratung" gehört ab 2014 zum zentralen Förderbereich des Bundes. Trotzdem sieht die Direktion des Innern die flächendeckenden Erstgespräche im Entwurf des Rahmenkonzepts betreffend Umsetzung des Informationsauftrages nicht vor. Das persönliche Erstgespräch wird als wichtiges Element einer Willkommenskultur gesehen. Als wichtig erachtet wird, dass die Erstgespräche mit Integrationsvereinbarungen gekoppelt werden, so dass z.B. Deutschkursbesuche eingefordert werden können. Spätere Sanktionsmöglichkeiten werden dabei als entscheidend betrachtet. Das Instrument soll daher nicht einseitig auf die Kosten reduziert werden, sondern es muss auch berücksichtigt werden, dass die entstehenden Kosten anderswo mehrfach eingespart werden können. Bei dieser Beurteilung kann man sich auf die Praxis des Kantons Luzern stützen, wo eine Evaluation sehr gute Resultate geliefert hat und die Weiterführung der flächendeckenden Erstgespräche unumstritten ist.

Beschlüsse:

Die Kommission **heisst** die Einführung der Erstgespräche mit 13:1 Stimmen **gut**. Dass Erstgespräche für alle neu Zugezogenen gelten und somit flächendeckend mit der Verknüpfung der Abgabe der Aufenthaltsbewilligung auszugestalten sind, findet die **einhellige Zustimmung** der Kommission. Die Kommission ist **einstimmig** der Meinung, dass der Regierungsrat die konkrete Ausgestaltung der Erstgespräche regeln soll, insbesondere in welchen Fällen Integrationsempfehlungen ausgesprochen respektive Integrationsvereinbarungen abgeschlossen werden sollen.

§ 10 Sprach- und Integrationskurse (bisher § 9)

Abs. 2

Der Antrag "angemessen" durch "unter Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit" zu ersetzen, wird mit 11:3 Stimmen **abgelehnt**.

Die Mehrheit der Kommission möchte beim regierungsrätlichen Vorschlag "angemessen" bleiben. Wenn zwingend eine abgestufte Kostenbeteiligung der Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer je nach deren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu erfolgen hätte, würde das den Aufwand der Kursanbietenden und damit die Kosten massiv erhöhen.

§ 12 Beratung (bisher § 11)

Abs. 1:

Die Meinungen innerhalb der Kommission bezüglich der Notwendigkeit der fremdsprachigen Beratung waren geteilt. Mehrheitlich war die Kommission jedoch der Ansicht, dass eine Beratung in Fremdsprachen in einer ersten Phase notwendig ist. Ein Anspruch darauf soll aber auf die Dauer nicht bestehen. Irgendwann müssen Kenntnisse der deutschen Sprache vorausgesetzt werden. Die Erstgespräche geben eine neue Richtung vor. Deutschkenntnisse werden vermehrt vorausgesetzt werden. Wo und wann allenfalls fremdsprachige Beratungen vorgesehen sind, soll ein bedarfsgerechtes Beratungskonzept festlegen und muss nicht im Gesetz geregelt werden.

Antrag:

Im Antrag des Regierungsrates ist "in mehreren Sprachen" zu streichen.

Beschluss:

Der Streichungsantrag wird mit 13:1 Stimme **gutgeheissen**.

Abs. 2:

Die Kann-Bestimmung für die Kostenbeteiligung der Kundinnen und Kunden der fremdsprachigen Beratung und die heutige minime Kostenbeteiligung wird von der Kommission grossmehrheitlich abgelehnt. Die Kommission erachtet eine Regelung analog der Kostenbeteiligung bei den Deutschkursen als opportun und übernimmt die entsprechende Formulierung.

Antrag:

"Nutzerinnen und Nutzer beteiligen sich angemessen an den Beratungskosten."

Beschluss:

Der Änderungsantrag wird mit 11:1 Stimme bei 2 Enthaltungen **genehmigt**.

4. Abschnitt: Finanzierung und Auslagerung öffentlicher Aufgaben**§ 14 Vollzug (neu)**

Aufgrund der umfangreichen Ergänzungen der Kommission im Integrationsgesetz sind Ausführungsbestimmungen des Regierungsrates notwendig.

Antrag:

"Der Regierungsrat erlässt die Vollzugsbestimmungen."

Beschluss:

Die Kommission **heisst** den Antrag stillschweigend **gut**.

Änderung Schulgesetz vom 27. September 1990 (BGS 162.1)**§ 6a: Sprachliche Frühförderung vor der Einschulung**

Die Kommission informierte sich über die sprachliche Frühförderung vor der Einschulung, wie sie im Kanton Basel-Stadt praktiziert wird. Dort werden alle Kinder bereits im Vorschulalter bezüglich ihrer Sprachkenntnisse abgeklärt. Vorschulkinder, die im Hinblick auf den Eintritt in den Kindergarten über unzureichende Deutschkenntnisse verfügen, sollen während eines Jahres an zwei halben Tagen pro Woche eine Kinderbetreuungseinrichtung mit integrierter Sprachförderung besuchen. Dies ist eine von verschiedenen Massnahmen, mit denen der Kanton Basel-Stadt die Integration möglichst frühzeitig, eben schon im Vorschulalter fördern will. Weitere Elemente sind die Prävention und Gesundheitsförderung, Elternbildung, Zugang zu spezifischen Gruppen, Bewegung/Ernährung etc. Nach einem mehrjährigen Pilotversuch soll die obligatorische sprachliche Frühförderung ab 2013 definitiv eingeführt werden. Die verpflichtende Anwendung erfolgt aber erst mit der Bereitstellung eines ausreichenden und qualifizierten Angebots.

Die Kommission führte eine engagierte Diskussion. Sie beschliesst grossmehrheitlich, diesen Weg der frühen Förderung zu beschreiten. Integration muss bei Kindern möglichst früh einsetzen und sie muss auch gegenüber den Eltern eine gewisse Verbindlichkeit aufweisen. Die Folgen einer schlechten sprachlichen Integration können auf dem späteren Bildungsweg nur mit wesentlich aufwendigeren Massnahmen korrigiert werden. Insofern ist die sprachliche Frühför-

derung auch ein wirksames Mittel zur Verbesserung der Bildungschancen von benachteiligten Kindern.

Ein Diskussionspunkt in der Kommission war die geforderte Intensität der sprachlichen Frühförderung. Schliesslich wurde angelehnt an die Basler Gesetzgebung ein Obligatorium von zwei halben Tagen pro Woche in die Zuger Gesetzgebung übernommen. Damit die Sprachförderung nicht durch das fehlende Obligatorium des ersten Kindergartenjahres ihre Wirkung verliert, wurde in Abs. 4 der Rektor berechtigt, den Besuch des Kindergartens ein Jahr früher anzuordnen.

Beschluss:

Der Einführung dieses Paragraphen im Schulgesetz wird mit 10:2 Stimmen **zugestimmt**.

Die Kommission betont, dass dieser neue Paragraph nicht dazu führen darf, dass ausländische Staatsangehörige gegenüber Schweizerinnen und Schweizern bevorzugt werden. Es ist auf Gleichbehandlung zu achten.

§ 21 Pflichten der Erziehungsberechtigten

Abs. 2 (neu)

Da das erste Kindergartenjahr nicht obligatorisch ist, muss eine Verpflichtung der Erziehungsberechtigten statuiert werden, sofern ihr Kind aufgrund des § 6a zur Teilnahme an einer sprachlichen Frühfördermassnahme aufgefordert ist.

Beschluss:

Die Kommission **stimmt** § 21 stillschweigend **zu**.

Änderung Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (EG AuG), Vernehmlassungsvorlage vom 6. September 2011

Die Kommission diskutierte auch eine Ergänzung der vom Regierungsrat an den Kantonsrat verabschiedeten Vorlage EG AuG:

"4. Abschnitt: ~~Niederlassungsbewilligung~~ neu: Regelung des Aufenthalts

§ 8 Aufenthaltsbewilligung (neu)

Gemäss der neu einzufügenden Bestimmung kann die Erteilung oder die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zur Erreichung der Integrationsziele des Integrationsgesetzes mit der Auflage verbunden werden, dass ein Deutschkurs erfolgreich abgeschlossen und falls nötig eine andere integrationsfördernde Massnahme umgesetzt wird. Diese Bedingung gilt auch für den Familiennachzug. Die Verpflichtung wird in einer Integrationsvereinbarung festgehalten.

Die Bestimmung verstärkt die Verbindlichkeit in Bezug auf den Spracherwerb und die Integrationsbemühungen. Nachdem bereits beim Erstgespräch die Integration und speziell der Spracherwerb thematisiert wird, soll eine Vernachlässigung der Integrationsbemühungen nicht erst bei der Niederlassung Konsequenzen haben. Die Kommission möchte, dass in jenen Fällen, in denen es rechtlich möglich ist, zwingend Integrationsvereinbarungen abgeschlossen werden.

Die Einfügung dieses neuen Paragraphen in das geplante Einführungsgesetz zum AuG wurde von der Kommission einstimmig gutgeheissen. Nachdem die vorberatende Kommission zum In-

tegrationsgesetz auch das EG AuG vorberaten wird, wurde darauf verzichtet, diesen Antrag bereits jetzt dem Kantonsrat zu unterbreiten. Er wird von der Kommission bei der Beratung des EG AuG wieder aufgenommen.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Kommission geht gestützt auf eine Rücksprache mit der Sicherheitsdirektion und aufgrund einer groben Kostenschätzung von folgenden Kosten des Integrationsgesetzes im Zusammenhang mit den Erstgesprächen und der sprachlichen Frühförderung aus:

- CHF 477'000.- für die Durchführung der Erstgespräche (Personal-, Büro- und Dolmetschkosten)
- Zudem fallen einmalige Investitionskosten für die Erstgespräche (Mobilier, EDV usw.) im Umfang von rund CHF 75'000.- an.
- Die Kosten für die obligatorische sprachliche Frühförderung fallen bei den Gemeinden an. Die Kommission geht davon aus, dass sich diese Kosten bei einem Aufbau auf bestehenden Angeboten im Rahmen halten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kosten je nach Stand der existierenden Angebote in den Gemeinden variieren können.

Im Vergleich zur Vorlage des Regierungsrates entstehen somit zusätzliche jährliche Kosten von CHF 477'000.- für die Durchführung der Erstgespräche. Dieser Summe stehen längerfristig schwierig zu beziffernde Einsparungen gegenüber (z.B. kann sich durch das frühe Deutschlernen weniger Bedarf an muttersprachlicher Beratung und an interkulturellem Übersetzen ergeben und die Verständigung im Alltag, z.B. bei Elterngesprächen in der Schule, verbessert sich). Die finanziellen Auswirkungen von CHF 238'200.- für das Personal der Fachstelle Integration gemäss Antrag des Regierungsrates war in der Kommission nicht bestritten.

6. Schlussabstimmung

Die Kommission stimmt der Vorlage in der **Schlussabstimmung einstimmig** mit 12:0 Stimmen **ohne Enthaltung zu**.

7. Motion betreffend Schaffung eines Integrationsgesetzes

Die Kommission ist aufgrund der erfolgten Vorberatung des Integrationsgesetzes mit 12:0 Stimmen ohne Enthaltung mit der Abschreibung des Vorstosses von Eusebius Spescha und Markus Jans einverstanden.

8. Anträge

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat,

1. mit 11: 2 Stimmen auf die Vorlage Nr. 2073.2 - 13867 des Regierungsrates sei einzutreten und
2. Mit 12:0 Stimmen es sei ihr mit den Änderungen der Kommission zuzustimmen.
3. Mit 12:0 Stimmen die Motion von Eusebius Spescha und Markus Jans betreffend Schaffung eines Integrationsgesetzes (Vorlage Nr. 1525.1 - 12352) sei als erledigt abzuschreiben.

Zug, 7. Mai 2012

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Hans Christen

Beilage:
- Synopse

Kommissionsmitglieder:

Christen Hans, Zug, Präsident
Barmet Monika, Menzingen
Betschart Frowin, Menzingen
Blättler-Müller Christine, Cham
Brandenberg Manuel, Zug
Brunner Philip C., Zug
Dübendorfer Christen Maja, Baar
Gisler Stefan, Zug ab 30. März 2012
Lötscher Thomas, Neuheim
Raschle Urs, Zug
Sivaganesan Rupan, Zug bis zum 29. März 2012
Spescha Eusebius, Zug
Stocker Cornelia, Zug
Villiger Werner, Zug
Walker Arthur, Unterägeri
Wandfluh Oliver, Baar