



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

Zusatzbericht und Antrag des Regierungsrates  
vom 27. November 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Ausgangslage**

An seiner Sitzung vom 30. August 2012 ist der Kantonsrat auf das Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) mit 55 zu 22 Stimmen eingetreten. Dies auf der Basis von Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 6. September 2011 (2073.1/2 - 13866/67), Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 7. Mai 2012 (2073.3 - 14106) sowie Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission vom 4. Juli 2012 (2073.4 - 14123). Der Kantonsrat hat das Integrationsgesetz in erster Lesung behandelt und die von der vorberatenden Kommission beantragte Änderung in der Schlussbestimmung bezüglich Änderung bisherigen Rechts im Schulgesetz an den Regierungsrat zurückgewiesen.

Die vorberatende Kommission erachtet den Erwerb der deutschen Sprache als zentralen Erfolgsfaktor für eine gelingende Integration. Sie informierte sich von einer Fachperson aus dem Kanton Basel-Stadt betreffend sprachlicher Frühförderung vor der Einschulung. Im Kanton Basel-Stadt werden alle Kinder bereits im Vorschulalter bezüglich ihrer Sprachkenntnisse abgeklärt. Vorschulkinder, die im Hinblick auf den Eintritt in den Kindergarten über unzureichende Deutschkenntnisse verfügen, werden in Basel-Stadt 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 fördern will.

Die vorberatende Kommission hält fest, dass sprachliche Förderung früh einsetzen muss, weil die Folgen einer schlechten sprachlichen Integration auf dem späteren Bildungsweg nur mit wesentlich aufwändigeren Massnahmen korrigiert werden können. Wenn auch Eltern verbindlich in die frühe Förderung einbezogen werden, sei diese ein wirksames Mittel zur Verbesserung der Bildungschancen von benachteiligten Kindern.

Die vorberatende Kommission beschloss deshalb grossmehrheitlich, in Anlehnung an die Basler Gesetzgebung ein Obligatorium von zwei halben Tagen pro Woche in die Zuger Gesetzgebung (Änderung Schulgesetz) zu übernehmen. Damit die Sprachförderung nicht durch das fehlende Obligatorium des ersten Kindergartenjahres ihre Wirkung verliert, soll die Rektorin bzw. der Rektor berechtigt werden, den Besuch des Kindergartens ein Jahr früher anzuordnen. Die Verpflichtung der Erziehungsberechtigten soll ebenfalls im Gesetz verankert werden.

Antrag der vorberatenden Kommission vom 7. Mai 2012

**Änderung Schulgesetz vom 27. September 1990  
(BGS 412.11)**

neu § 6a  
Sprachliche Frühförderung vor dem Eintritt in den freiwilligen Kindergarten

<sup>1</sup> Verfügt ein Kind im Hinblick auf den Eintritt in den freiwilligen Kindergarten über unzureichende Deutschkenntnisse, so haben dessen Erziehungsberechtigte ihr Kind während einem Jahr an zwei halben Tagen pro Woche einer Einrichtung mit integrierter Sprachförderung besuchen zu lassen.

<sup>2</sup> Der Rektor sorgt in Zusammenarbeit mit allen Beteiligten für die Ermittlung der Kinder mit Förderbedarf. Er informiert und unterstützt die Erziehungsberechtigten und sichert die Qualität des Förderangebots.

<sup>3</sup> Der Rektor kann den Besuch der Einrichtung anordnen.

<sup>4</sup> Bei unzureichenden Deutschkenntnissen ist der Rektor berechtigt, den Besuch des Kindergartens in Abweichung von § 6 Abs. 1 ein Jahr früher anzuordnen.

§ 21  
Pflichten der Erziehungsberechtigten

<sup>1</sup> unverändert

<sup>neu 2</sup> Sie sind verpflichtet, ihr Kind, sofern es im Hinblick auf den Kindergarteneintritt über unzureichende Deutschkenntnisse verfügt, eine Einrichtung mit integrierter sprachlicher Förderung besuchen zu lassen. Wird ein frühzeitiger Besuch des Kindergartens gemäss § 6a Abs. 4 angeordnet, sind sie verpflichtet, das Kind den Kindergarten besuchen zu lassen.

Gemäss Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission fallen die Kosten für die obligatorische sprachliche Frühförderung bei den Gemeinden an. Es wird davon ausgegangen, dass sich diese Kosten bei einem Aufbau auf bestehenden Angeboten im Rahmen halten, da im Gegenzug mit Einsparungen im DaZ-Unterricht (Deutsch als Zweitsprache) gerechnet werden könne. Dabei sei zu berücksichtigen, dass die Kosten je nach Stand der existierenden Angebote in den Gemeinden variieren können.

Die von der vorberatenden Kommission beantragte Änderung des Schulgesetzes, stiess bei der Stawiko grundsätzlich auf Zustimmung, löste aber auch Unbehagen aus. Es werde hier in den Kompetenzbereich der Gemeinden eingegriffen ohne dass sich die Gemeinden dazu äussern konnten. Ausserdem hätte weder die Direktion für Bildung und Kultur noch der Regierungsrat noch die Bildungskommission dazu Stellung nehmen können. Im Weiteren seien auch die finanziellen Auswirkungen unklar, sodass eine seriöse Beratung nicht habe stattfinden können. Die Stawiko lehnt die Änderung des Schulgesetzes im Verhältnis 4:2 bei einer Enthaltung ab und empfiehlt der vorberatenden Kommission, ihre Forderung als Motion einzureichen. Damit habe der Regierungsrat die Möglichkeit, die nötigen Abklärungen vorzunehmen und die Entscheidungsgrundlagen für eine Beratung im Kantonsrat zu erarbeiten.

**Debatte im Kantonsrat vom 30. August 2012**

Bereits in der Eintretensdebatte wurde vereinzelt auf das Thema frühe Förderung von fremdsprachigen Kindern eingegangen, insbesondere auf den von der vorberatenden Kommission eingebrachten Antrag, dass Kinder im Hinblick auf den Eintritt ins freiwillige Kindergartenjahr

bei unzureichenden Deutschkenntnissen an zwei halben Tagen pro Woche eine Einrichtung mit integrierter Sprachförderung besuchen müssen.

In den Voten der Parteivertretungen wurde deutlich, dass sie der Frühförderung beziehungsweise der Integration im Schulbereich grundsätzlich wohlgesinnt sind. Unsicherheiten bestanden jedoch bezüglich des Vorgehens: Soll die Forderung der Kommission als Motion eingereicht (Vorschlag Stawiko) oder soll die vorgesehene Schulgesetzänderung im Rahmen der laufenden Vernehmlassung zum neuen Schulgesetz diskutiert werden. Die Regierung machte beliebt, die Schulgesetzänderung in der 1. Lesung zu behandeln, da sie einen direkten Zusammenhang mit der Integration hat. Sollten die Parteien der Meinung sein, dass sie materiell diese Änderung möchten, dann könnte die Änderung in die noch bis zum 14. Oktober 2012 laufende Vernehmlassung eingebracht werden oder aber spätestens in die nächste, grössere Schulgesetzänderung. Diese komme ziemlich genau ein Jahr später in die Vernehmlassung; das wäre immer noch früher, als wenn der Motionsweg gewählt würde. Der Regierung sei es ein Anliegen, dass eine ordentliche Vernehmlassung durchgeführt werden könne, in der auch die Schulen, Schulbehörden und Gemeinden Stellung nehmen könnten.

In der Detailberatung des Integrationsgesetzes blieben die Grundsätze und Zuständigkeiten bezüglich Sprach- und Integrationskurse (§ 9 Integrationsgesetz) sowie der sprachlichen Frühförderung (§ 10 Integrationsgesetz) nicht bestritten und wurden in erster Lesung verabschiedet. Somit hat der Kanton ein bedarfsgerechtes Angebot an Deutsch- und Integrationskursen bereit zu stellen. Die Einwohnergemeinden gewährleisten ein bedarfsgerechtes Angebot an Sprachförderung für Kinder im Vorschulbereich und machen die Erziehungsberechtigten gezielt auf die Angebote aufmerksam:

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

#### § 10

#### *Sprachliche Frühförderung*

<sup>1</sup> Die Einwohnergemeinden gewährleisten für Kinder im Vorkindergartenalter ein bedarfsgerechtes Angebot an Sprachförderung.

<sup>2</sup> Die Einwohnergemeinden können bei Bedarf die sprachliche Frühförderung mit Integrationsmassnahmen für Erziehungsberechtigte ergänzen.

<sup>3</sup> Erziehungsberechtigte beteiligen sich angemessen an den Kurskosten gemäss Abs. 1 und 2.

Bei der Detailberatung der Änderung des Schulgesetzes standen zu Anfang wiederum Fragen des Vorgehens im Vordergrund. Bei der materiellen Diskussion betonten die Votantinnen und Votanten, dass die sprachliche Frühförderung im Schulgesetz am richtigen Ort sei, insbesondere darum, weil das Rektorat eine Weisungsbefugnis habe. Der Rat wollte zudem eine angemessene Vernehmlassung und vor allem auch die Fachmeinung der Rektorinnen und Rektoren einholen. Weiter wurde bemängelt, dass zu den Kosten, die bei den Gemeinden anfallen, keine genaueren Angaben vorhanden seien.

Schliesslich entschied sich der Kantonsrat für eine Teilrückweisung von zwei Paragraphen in den Schlussbestimmungen; Änderung bisherigen Rechts, neu §§ 6a und 21 Abs. 2 des Schulgesetzes. Die übrigen Paragraphen wurden in erster Lesung verabschiedet.

## 2. Konferenzielle Anhörung

An seiner Sitzung vom 4. September 2012 hat der Regierungsrat entschieden, zur Beantwortung des Rückweisungsauftrages eine konferenzielle Anhörung der Gemeinden einzuberufen. Die Anhörung wurde in die reguläre Schulpräsidenten- und Rektorenkonferenz vom 16. November 2012 integriert und die Direktion für Bildung und Kultur lud folgende Adressatinnen und Adressaten ein: Lehrerverband, Rektorinnen und Rektoren, Schulpräsidentinnen und -präsidenten, Gemeinderäte sowie die vorberatende Kommission. Der Einladung wurde unter anderem ein Fragebogen beigelegt, der eine allgemeine Einschätzung der obligatorischen sprachlichen Frühförderung, die vorgeschlagenen Kompetenzregelungen, die Situation in den Gemeinden sowie die erwarteten finanziellen Auswirkungen thematisiert.

Frau Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard und der Präsident der vorberatenden Kommission, Hans Christen, erläuterten das Integrationsgesetz sowie im speziellen den Antrag der vorberatenden Kommission bezüglich der Schulgesetzgebung. Sie fassten die Kommissionsarbeit und die Debatte im Rat zusammen.

Im Anschluss präsentierte Pierre Felder, Leiter Volksschulen Basel-Stadt, Verantwortlicher für das Projekt "Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten" die Ausgangslage, die Umsetzung und die ersten Erfahrungen mit sprachlicher Frühförderung in Basel-Stadt.

Die Notwendigkeit der sprachlichen Frühförderung bei Kindern mit grossen Deutschdefiziten wurde innerhalb der konferenziellen Anhörung von Schulpräsidentinnen und -präsidenten und Rektoren grossmehrheitlich anerkannt. Grundsätzlich erklärten sich die Anwesenden bereit dazu, das Thema in den Gemeinden zu vertreten und die zuständigen Stellen und Institutionen dafür zu sensibilisieren. Die kantonsrätliche Vorarbeit wurde gelobt und man zeigte sich erfreut, wie konsensorientiert und seriös die KR-Kommission sich mit dem Thema der sprachlichen Frühförderung im Rahmen des Integrationsgesetzes befasst hatte. Auf reges Interesse stiessen die Ausführungen des Leiters der Volksschulen Basel-Stadt, Pierre Felder, der im Detail aufzeigte, aus welchen Gründen Basel die sprachliche Frühförderung im Jahr 2008 lanciert hat und wie genau diese seit 2010 umgesetzt wird. Dennoch kam der Einwand, dass das Basler Modell nicht eins zu eins über den Kanton Zug gestülpt werden könne, zumal die Situation in unserem Kanton gemäss einer präsentierten Statistik eine andere sei. Einerseits sei bei uns die Heterogenität der Schulklassen wesentlich geringer als im Kanton Basel-Stadt. Zudem kenne der Kanton Zug im Gegensatz zum Kanton Basel-Stadt nicht das zweijährige, sondern nur das einjährige Kindergartenobligatorium. Eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen der sprachlichen Frühförderung sei das Bestehen einer Vielzahl von Kindertagesstätten (Kitas) u.ä. Der Aufbau einer genügenden Anzahl Angebote zur Deckung des Bedarfs im Falle eines Obligatoriums bedürfe einer längeren zeitlichen Anlaufzeit. Bei einer gesetzlichen Verankerung müsse darum auch eine angemessene Aufbauphase bzw. Umsetzungsfrist berücksichtigt werden.

Ausführlich diskutiert wurde, inwieweit Eltern zur Zusammenarbeit im Bereich der sprachlichen Frühförderung verpflichtet werden können. Einige Vertreter der SPKZ gaben zu bedenken, dass heute im Kanton Zug bereits existierende, aber auf freiwilliger Basis bestehende Integrationsangebote oft genau von jenen Leuten ignoriert würden, die es am nötigsten hätten. Die Vertreterinnen aus Baar konnten dies bestätigen und betonten, dass man hier nur eine Chance habe, wenn die Eltern verbindlich einbezogen würden. Aus diesem Grund fand die Idee der im Gesetz verankerten sprachlichen Frühförderung mit einer Elternpflicht prinzipiell Anklang. Allerdings müsse man aufpassen, dass die Integrationsarbeit künftig nicht allein und zu stark auf

dem Buckel von Drei-, Vier- oder Fünfjährigen realisiert werde, warnte die Vertreterin aus Neuheim. Die Vertretungen aus Baar, Risch, Walchwil und Hünenberg zeigten sich irritiert darüber, dass der Antrag der vorberatenden Kommission im kantonalen SchulG so ausgestaltet worden sei, dass die Gemeinden zwar Angebote der sprachlichen Frühförderung zur Verfügung stellen müssen, sich der Kanton aber nicht an den Kosten beteilige. Zumindest eine Abgeltung über die Normpauschale müsste ihrer Meinung nach gewährleistet sein. Wichtig erscheint der SPKZ, dass die Angebote im Bereich DaZ, die im Kindergarten und in der Schule teilweise schon jetzt existieren, unabhängig von weiteren, allfälligen Fördermassnahmen im Frühbereich weiterlaufen. Denn die Förderung im Frühbereich, so der Tenor, ersetze nicht die Förderung im Kindergarten. Nur so könnten auch Kinder erfasst werden, die erst im Kindergartenalter oder später zuwandern. Zudem müsse man aufpassen, dass die sprachliche Frühförderung von Kindern mit Deutschkenntnissen nicht dazu führe, dass am Ende Kinder benachteiligt würden, die Deutsch zur Muttersprache haben und diese gut beherrschen, indem sie die Tagesstätten oder die Spielgruppen selbst bezahlen.

Für die SPKZ ist noch nicht klar, über welche Institutionen eine sprachliche Frühförderung laufen soll. Als mögliche Institutionen wurden Kitas oder Spielgruppen genannt. Betont wurde, dass hier die Autonomie der Gemeinden gewahrt werden und diesen genügend Zeit eingeräumt werden müsse, ein bedarfsgerechtes Angebot auf die Beine zu stellen. Auch wenn seitens der vorberatenden Kommission optimistisch davon ausgegangen werde, dass sich die Kosten einer obligatorischen sprachlichen Frühförderung für die Gemeinden „im Rahmen halten“ würden, gebe es hier noch einige Fragezeichen. Frühförderung könne nicht kostenneutral bewältigt werden, sondern gehöre in den Budgetprozess, meinte ein Gemeindevertreter. Die Vertretungen der SPKZ erachten es als wichtig, dass die Gemeinden zu einer ordentlichen, dreimonatigen und schriftlichen Vernehmlassung eingeladen werden, wenn der Kanton will, dass sie sich in der sprachlichen Frühförderung engagieren. Eine solche Vernehmlassung habe bis heute nicht stattgefunden.

Aus dem Kreis der Teilnehmenden wurde der Vorschlag gemacht, dass die vorberatende Kommission zum heutigen Zeitpunkt auf den Antrag, die sprachliche Frühförderung im Schulgesetz zu verankern, verzichtet und stattdessen eine Kommissionsmotion einbringen soll. Dieser Vorschlag fand Unterstützung. Die Bildungsdirektion betonte, dass eine Motion nicht zwingend bedeute, dass das Thema zeitlich hinausgeschoben würde. Sie könnte im Rahmen der nächsten Revision des SchulG behandelt werden. Einige Vertretungen der SPKZ (Oberägeri, Unterägeri Cham) fragten sich, ob das Thema der sprachlichen Frühförderung beim SchulG überhaupt am richtigen Ort sei, oder ob es nicht allenfalls in das kantonale Sozialhilfegesetz und somit unter das Dach der Direktion des Innern gehöre. Viele Anwesende warnten davor, nun etwas übers Knie zu brechen und die sprachliche Frühförderung im Schnellzugstempo in einem Gesetz zu verankern. Viele relevante Fragen müssten erst noch abgeklärt bzw. konkretisiert werden.

### **3. Zusammenfassung**

Der Regierungsrat ist bereit, den Antrag der vorberatenden Kommission auf Änderung des Schulgesetzes auf dem Motionsweg entgegen zu nehmen (§ 50 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates, BGS 141.1) und im Rahmen der nächsten Revision des Schulgesetzes zu prüfen.

#### **4. Nachgeführter Zeitplan**

13. Dezember 2012	Kantonsrat, zweite 1. Lesung
28. Februar 2013	Kantonsrat, 2. Lesung
8. Mai 2013	Ablauf Referendumsfrist
22. September 2013	Allfällige Volksabstimmung
1. Juli bzw. 1. Oktober 2013	In-Kraft-Treten

#### **5. Antrag**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen, die von der vorberatenden Kommission beantragte Änderung des Schulgesetzes im Rahmen der Vorlage 2073.3 - 14106 abzulehnen.

Zug, 27. November 2012

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Der Landschreiber: Tobias Moser