



**Motion von Rupan Sivaganesan, Rosemarie Fährdrich Burger, Eusebius Spescha, Vreni Wicky, Beatrice Gaier und Markus Jans
betreffend sprachlicher Integration von Ausländerinnen und Ausländern
(Vorlage Nr. 1531.1 - 12374)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 4. März 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 3. Mai 2007 haben die Kantonsräte Rupan Sivaganesan, Eusebius Spescha und Markus Jans sowie die Kantonsrätinnen Rosemarie Fährdrich Burger, Vreni Wicky und Beatrice Gaier eine Motion betreffend sprachlicher Integration von Ausländerinnen und Ausländern eingereicht, die den Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat einen Bericht über das bestehende Angebot an Sprach- und Integrationskursen und über die anvisierten Zielgruppen sowie eine Gesetzesvorlage, welche verbindliche Sprachkenntnisse für ausländische Personen im Zusammenhang mit der Erteilung der Niederlassungsbewilligung vorsieht, zu unterbreiten. Dabei seien die Möglichkeiten, die das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AuG, Art. 34: vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung bei erfolgreicher Integration) und die dazu neu erarbeiteten Verordnungen bieten, zu berücksichtigen.

Zur Begründung machen die Motionärinnen und Motionäre geltend, dass die Sprache nebst anderen wichtigen Faktoren eine bedeutsame Rolle für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern spiele. Insbesondere für wenig privilegierte Personengruppen sei sie ein bedeutendes Mittel für die Teilhabe an der Zuger Gesellschaft. Eine gemeinsame Sprache sei die Grundlage für die Verständigung in Schule und Ausbildung, am Arbeitsplatz, im Quartier und im Kontakt mit den Behörden. Weiter weisen sie auf einen Bericht des Bundesamtes für Migration (BFM) aus dem Jahr 2006 hin, der klar aufzeige, dass die Sprachkenntnisse die Integrationschancen beeinflussten. Die Erwerbslosenquote bei ausländischen Arbeitnehmenden sei fast dreimal so hoch wie jene von schweizerischen Arbeitnehmenden, der Anteil der Armut doppelt so hoch wie derjenige der schweizerischen Bevölkerung. Um die Integrationsförderung erfolgreicher zu gestalten als bisher seien daher zusätzliche Massnahmen gefragt. Es gäbe viele Belege und Erfahrungswerte, die darauf hinweisen würden, dass ausländische Personen mit Integrationsbedarf die unverbindlich-freiwilligen Kursangebote bis anhin ungenügend nutzen. Wenn das Kursangebot stimme, dann würden verpflichtende Sprachmassnahmen auch von migrantischer Seite begrüsst. Das neue Ausländergesetz, das per 1. Januar 2008 in Kraft trete, biete im Artikel 34 eine Handhabe, um integrationswillige Personen, die sich um Spracherwerb bemühen, die Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren regulärem Aufenthalt zu erteilen.

Weiter führen die Motionärinnen und Motionäre aus, dass Personen aus Drittstaaten oftmals über einen besonderen Integrationsbedarf verfügen und sich ihr Zugang zum Arbeitsmarkt und zu anderen gesellschaftlichen Bereichen schwierig gestalten, weshalb der Schwerpunkt auf ihre Förderung zu legen sei. Ehepartnerinnen und Ehepartner im Familiennachzug könnten nicht zum Spracherwerb verpflichtet werden. Die Motionärinnen und Motionäre schlagen vor, Anspruchsgruppen zu definieren, die ein Anrecht auf einen Kursplatz erhalten, sofern sie einer Sprachmassnahme bedürfen. Für das Feststellen des Bedarfs an Spracherwerb und das Festlegen der individuellen Sprachziele böten sich in erster Linie Sprachkurs anbietende an. Daneben sei eine zentrale, kantonale Koordinationsstelle zu institutionalisieren, welche die

Information, das Controlling, die Beratung und die Evaluation übernehmen und steuern solle. Jeder Kursteilnehmer solle im eigenen Lerntempo Fortschritte machen können. Personen, die nicht alphabetisiert oder die physisch oder psychisch beeinträchtigt seien, könnten und sollten nicht dieselben Sprachziele erreichen müssen wie andere Zielgruppen.

In Bezug auf die Rahmenbedingungen und die Finanzierung von Sprachmassnahmen müssten nicht zwingend neue Stellen (allenfalls eine Teilzeitstelle) geschaffen werden. Vielmehr dürfte dies weitgehend mittels einer Konzentration bereits bestehender Ressourcen im Integrationsbereich möglich sein, da etwa der Aufwand im Bereich der Asylfürsorge zurückgehe. Eine anfängliche Investition in einen gezielten Integrationsprozess würde sich aber ohnehin mehrfach auszahlen, insbesondere im Hinblick auf die häufig anfallenden Übersetzungskosten und die als direkte Folge von mangelhafter Integration resultierenden Unterstützungs- und sozialen Kosten. Eine finanzielle Beteiligung der Migrantinnen und Migranten selber sei durchaus in Betracht zu ziehen. Erfahrungen in Deutschland hätten gezeigt, dass symbolische Kursbeiträge motivationssteigernd wirkten. Es sei in jedem Falle bei der Erhebung von Kursgebühren der individuellen wirtschaftlichen Situation der Betroffenen Rechnung zu tragen.

Schlussfolgernd wird festgehalten, dass mit den angeregten verbindlichen sprachlichen Integrationsmassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer ein wichtiger Schritt zur Beseitigung von Integrationsdefiziten erzielt werde. Ausserdem liessen sich mittel- und langfristige Kosten sparen, die aufgrund von mangelnder Integration anfallen würden.

Der Kantonsrat hat die Motion am 31. Mai 2007 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen dazu den nachfolgenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Sprache und Integration
4. Ist-Situation im Kanton Zug
5. Gesetzliche Grundlagen
6. Aktuelle Diskussion über verpflichtende Sprachmassnahmen
7. Handlungsbedarf für den Kanton Zug
8. Schlussfolgerungen/Beurteilung der Motion
9. Antrag

1. In Kürze

Kanton Zug fördert Deutschkursangebote für Ausländerinnen und Ausländer

Der Regierungsrat unterstützt die von den Motionärinnen und Motionären geforderte Einführung von generell verpflichtenden Sprachmassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer im Zusammenhang mit der Erteilung der Niederlassungsbewilligung nicht. Die vorzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung bei erfolgreicher Integration, wie sie im Kanton Zug bereits praktiziert wird, ist ein starker Anreiz, sich um Spracherwerb zu bemühen. Zustimmung kann die Regierung hingegen dem Antrag, im Kanton Zug ein flächendeckendes und den migrantischen Bedürfnissen angepasstes Deutschkursangebot zu fördern und zu koordinieren, um damit eine erfolgreiche Integration voranzutreiben.

Eine beträchtliche Anzahl von Migrantinnen und Migranten spricht, unabhängig von ihrem rechtlichen Status in der Schweiz, die Landessprache(n) ihres Wohnkantons ungenügend, selbst wenn die betreffenden Personen schon seit Jahren im gleichen Sprachgebiet leben. Die Ursachen für mangelhafte Sprachkenntnisse liegen insbesondere in der Bildungsferne, der mangelnden Lernkompetenz, der unzureichenden Beherrschung der Herkunftssprache, der fehlenden Möglichkeit und Motivation zur Sprachanwendung sowie zum Teil auch in Angebotslücken. Der Erwerb der Sprache des Wohnsitzes stellt unbestritten einen entscheidenden Faktor für eine gute Integration dar. Der Kanton stellt ein flächendeckendes und koordiniertes Deutschkursangebot sicher, indem er niederschwellige Sprachbildungsangebote unterstützt und bestehende Angebotslücken schliesst. Die Sprachförderung ist als elementarer Bestandteil der Integrationsförderung in ein noch zu schaffendes Integrationsgesetz zu integrieren.

Das Amt für Migration verfolgt bereits heute die Praxis, Niederlassungsbewilligungen bei erfolgreicher Integration schon nach fünf anstatt nach zehn Jahren ununterbrochenem Aufenthalt zu erteilen. Deutschkenntnisse sind mittels Zertifikat zu belegen. Für die in der Motion geforderte Einführung von generell verbindlichen Sprachmassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer, die eine Niederlassungsbewilligung beantragen, müssten aber eine ganze Reihe an Ausnahmen vorgesehen werden, so dass das Ergebnis auf dem Gebiet der Integration unbefriedigend wäre. Die Umsetzung solcher Sprachverpflichtungen ist problematisch, zudem steht der Nutzen in keinem Verhältnis zum Aufwand an zusätzlichem Personal und finanziellen Mitteln.

2. Ausgangslage

Der Ausländerbestand in der Schweiz beträgt 20.6 % (Stand August 2007). Haupteinwanderungsgrund (34 %) ist der Familiennachzug. Im Kanton Zug leben 21.5 % Personen ausländischer Herkunft. Neun Prozent der Gesamtbevölkerung der Schweiz spricht eine andere Sprache als eine der Landesprachen. 15 % der Zuger Bevölkerung (14'910 Personen) sprechen eine andere Hauptsprache als Deutsch. Diese gliederten sich im Jahr 2000 (aktuellste Statistik der letzten Volkszählung) wie folgt:

Serbisch und Kroatisch:	2'700
Italienisch:	2'525
Englisch:	1'713
Albanisch:	1'146
Französisch:	1'138
Portugiesisch:	968
Türkisch:	871
Spanisch:	689
Tamil:	613
Rätoromanisch:	156
Übrige:	2'391 (keine näheren statistischen Angaben)

Ein beachtlicher Anteil der ausländischen Personen kann der so genannten Gruppe der Lernenden mit besonderen Bildungsbedürfnissen zugeordnet werden. Diese Personen sind oft in einem bildungsfernen sozialen Milieu aufgewachsen. Dadurch wird das Lernen einer Zweitsprache ohne gezielte Unterstützung zu einer schwierigen Aufgabe. Doch ohne Deutschkenntnisse wird die soziale und berufliche Integration erheblich erschwert. Ein besonderes Augenmerk ist auf Personen zu richten, die finanziell wenig privilegiert und auch schwerer zu erreichen sind.

3. Sprache und Integration

Während vieler Jahrzehnte setzte die schweizerische Ausländerpolitik auf die fast alleinige Integrationskraft des Arbeitsmarktes. Die aktuellen politischen wie rechtlichen Entwicklungen deuten darauf hin, dass Sprachkompetenz als ein Gradmesser für die Integration bzw. als ein Mittel dazu verstanden wird. Personengruppen, die von mangelhaften Sprachkenntnissen besonders betroffen sind, weisen gleichzeitig beträchtliche sozioökonomische und alltagskulturelle Integrationsdefizite und Benachteiligungen auf. Für weniger privilegierte, schlecht bzw. ungenügend ausgebildete Migrantinnen oder Migranten sowie für migrantische Personen, deren Bildungs- und Berufsabschlüsse hierzulande nicht anerkannt sind, bedeutet dies de facto die Integration in Tieflohnbranchen und in berufliche Positionen, von welchen aus eine berufliche Weiterbildung und ein professioneller Aufstieg praktisch unmöglich sind. So zeigt das Bundesamt für Migration (BFM) in seinem Bericht "Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz" von 2006 auf, dass mehr als die Hälfte des Arbeitsvolumens in der Hotellerie und Restauration und mehr als ein Drittel des Arbeitsvolumens im Baugewerbe von Ausländerinnen und Ausländern erledigt wird (BFM 2006, S. 40). Bei diesen und ähnlichen Berufsbranchen im Dienstleistungsbereich und in der Industrie sind eigentliche "language skills", also das mündliche und/oder schriftliche Beherrschen der in der Schweiz gängigen Sprachen, nicht oder nur in einem eingeschränkten sprachlichen Kontext gefragt. Ausserhalb der Arbeitswelt kommt es zwischen der weniger privilegierten migrantischen Bevölkerung einerseits, wozu die Schweiz vor allem Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien, aus Sri Lanka, Portugal und der Türkei zählt, und der einheimischen sowie der privilegierten migrantischen Bevölkerung (zumeist west- und nordeuropäischer oder nordamerikanischer Herkunft) nur zu oberflächlichen Austauschsituationen.

Der Erwerb der Sprache des Wohnsitzes stellt unbestritten einen entscheidenden Faktor für eine gute Integration dar. Gute oder ausreichende Sprachkenntnisse sind jedoch nicht die einzige Voraussetzung für eine gelingende Integration. Dass beispielsweise viele ausländische Jugendliche keine berufliche Ausbildung absolvieren, liegt fallbezogen nicht nur an den ungenügenden Sprachkenntnissen, an mangelnder schulischer Vorbildung oder schulischem Leistungsvermögen, sondern auch daran, dass der Sinn einer beruflichen Ausbildung nicht erkannt wird. Kurzfristige Arbeitsmöglichkeiten, auch mit tieferen Stundenlöhnen, zählen oft mehr als eine beschwerliche Berufsausbildung von zwei bis vier Jahren mit vergleichsweise tiefem Lohn. Vor allem ausländische Frauen besuchen häufig Berufslehren von kurzer Dauer und beschränken sich auf wenige Berufe. Kinder und Jugendliche erhalten von Elternseite oftmals zu wenig Unterstützung und Motivation für ihre Schul- und Berufsausbildung.

Integration ist ein zweiseitiger Prozess, der eine Respektierung der mitgebrachten Sprach- und Kulturerfahrungen der Zuwanderinnen und Zuwanderer durch die Mitglieder der Aufnahmegesellschaft sowie die Bereitschaft zur tatsächlichen Gleichstellung - rechtlich, wirtschaftlich, kulturell und politisch - einschliesst. Zu einer erfolgreichen Integration gehört in erster Linie ein entsprechender Wille, die schweizerischen Lebensverhältnisse zu akzeptieren und sich damit vertraut zu machen. Laut BFM ist Integration dann erreicht, wenn Ausländerinnen und Ausländer unter Berücksichtigung ihrer sozioökonomischen Lage und familiären Situation hinsichtlich Schul- und Berufsbildungserfolge, Arbeitsmarktintegration, Gesundheit, soziale Sicherheit und Straffälligkeit ähnliche Werte erreichen wie Schweizerinnen und Schweizer.

4. Ist-Situation im Kanton Zug

4.1. Deutschkursangebote und deren Nutzung

Der von den Motionärinnen und Motionären beantragte Bericht über das bestehende Angebot an Deutschkursen im Kanton Zug kann nicht wie gewünscht erarbeitet werden, da keine Koordinationsstelle vorhanden ist, die diese Informationen sammelt und zur Verfügung stellt. Eine aktuelle Umfrage der Caritas Schweiz hat folgende Angebote ergeben, wobei zu beachten ist, dass diese Übersicht keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt.

Deutschkursangebote

Trägerschaft	Kursort	wöchentliche Kurszeit
Deutsch mit Sozialinfos	alle Gemeinden ausser Walchwil	2 Std. nachmittags und abends
Klubschule Migros	Zug	2 Std. tagsüber und abends
Pro Arbeit, Alphabetisierungskurs	Zug	6 Lektionen/Woche
Pro Arbeit, Konversationskurs	Zug	2-3 Lektionen/Woche
Pro Arbeit, Deutschkurs	Zug	20 Lektionen/Woche morgens oder nachmittags
Schweizerisches Rotes Kreuz, Kanton Zug	Zug	2 Std. abends
Mewlan Zug	Baar	2.5 Lektionen/Woche Fr/Sa nachmittags und abends
SAH Zentralschweiz/VAM	Zug	3 Lektionen/Woche
Volkshochschule Zug	Zug	1.5 - 2.15 Std nachmittags, 1x abends
Volkshochschule Zug	Zug	2 Lektionen/Woche
GGZ Recycling Service Baar	Baar	1 Lektion/Woche
HMZ academy	Baar	tagsüber und abends
Asylbrücke	Zug	1 Lektion/Woche
Schooling	Zug	3 Lektionen/Woche Mi nachmittags oder Samstag
Vorkindergarten Deutschkurs	Rotkreuz	2 Lektionen/Woche
Mu-Ki-Deutsch	Rotkreuz	2 Lektionen/Woche
Sprachliche Frühförderung	Baar	1 Lektion/Woche
Spielgruppe fremdsprachige Kinder	Baar	2 Lektionen/Woche
Till Sprachenschule Zug	Zug	tagsüber und abends
LiZ Linguistic Institute Zug	Zug	tagsüber und abends

Eine Bestandesaufnahme des Deutschkursangebots im Kanton Zug zeigt auf,

- dass sich Deutschkursangebote auf die Stadt Zug konzentrieren;
- dass das Angebot Personen mit bildungsfernem Hintergrund sowie Analphabeten und Analphabetinnen mitberücksichtigt;
- dass sich das Angebot in erster Linie an Frauen richtet.

Im Schuljahr 2006/2007 fanden in neun Gemeinden 38 Deutschkurse mit Sozialinformationen statt. 300 Frauen und 11 Männer haben dieses niederschwellige Deutschkursangebot genutzt. Im laufenden Schuljahr 2007/2008 sind 46 Kurse geplant. Die meisten Kurse finden am frühen

Abend statt und umfassen 15 Doppellektionen. Sie bewegen sich auf dem Niveau A1/A2 und richten sich vor allem an Frauen.

Im Rahmen von Arbeitsmarktmassnahmen können je nach arbeitsmarktlicher Indikation u.a. Sprachkurse für einzelne Stellensuchende angeboten oder während Beschäftigungsprogrammen begleitende Sprachkurse integriert werden. Die Zuweisung von Sprachkursen erfolgt in der Regel mit Vorabklärungen der Fachstelle Migration. In der Zeit zwischen 1. Januar und 31. Dezember 2007 haben 77 ausländische Personen mit unterschiedlichem Sprachniveau einen solchen Sprachkurs und 158 ausländische Personen einen in Beschäftigungsprogrammen integrierten Deutschkurs besucht. Im Zentrum dieser Massnahmen steht aber einzig die rasche und nachhaltige Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Weiter stellt die Fachstelle Migration den aus dem Ausland zuziehenden Arbeitnehmenden ein Informationsschreiben mit einigen Adressen von Deutschkursanbietenden zu.

4.2. Deutsch in der Schule für Kinder und Jugendliche

Im Kanton Zug gelten die Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) vom 24. Oktober 1991 und die entsprechenden Empfehlungen des Erziehungsrates (heute: Bildungsrat) zur Schulung von fremdsprachigen Kindern und Jugendlichen im Kanton Zug vom April 1993. Mit dem DaZ-Angebot (Deutsch als Zweitsprache) werden fremdsprachige Kinder und Jugendliche in der Primar- und Sekundarstufe I ihrem Sprachstand entsprechend gefördert. 1119 Schülerinnen und Schüler wurden im Sommer 2006 in Deutsch als Zweitsprache unterrichtet, was knapp 10 % entspricht. Zurzeit werden die Empfehlungen des Bildungsrates vom April 1993 überarbeitet und münden voraussichtlich in eine verbindlichere Form (Richtlinien) mit inhaltlichen Ergänzungen. Weiter besteht eine interkantonale Kooperation zur Ausarbeitung eines Sprachstandinstrumentariums für Deutsch als Zweitsprache. Dieses Sprachstandinstrumentarium definiert einheitliche Kriterien zur Beschreibung und Förderung der Sprachkompetenzen der Schülerinnen und Schüler.

Im Weiteren ist auf die bestehenden Brückenangebote hinzuweisen, die Unterstützung für einen erfolgreichen Einstieg in die berufliche Grundausbildung oder in eine weiterführende Schule bieten. Solche Brückenangebote stehen Jugendlichen offen, die trotz Bemühungen noch keinen ihren Möglichkeiten entsprechenden Einstieg in die Berufsbildung gefunden haben oder sich auf den Eintritt in weiterführende Schulen vorbereiten wollen. Gestützt auf den Kantonsratsbeschluss betreffend Integrationskurse für fremdsprachige Jugendliche vom 30. April 1992 werden in der Integrationsschule IBA (Integrationsbrückenangebot) fremdsprachige Jugendliche im Alter von ca. 15 bis 20 Jahren hauptsächlich in Deutsch unterrichtet.

5. Gesetzliche Grundlagen

5.1. Bund

Das neue Ausländergesetz und die darauf basierende Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (Integrationsverordnung [VIntA]; SR 142.205) bringen wesentliche Änderungen im Bereich der Integration. Die Grundsätze und Ziele der schweizerischen Integrationspolitik wurden erstmals auf Gesetzesstufe verankert. Neu kann die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung an Personen aus Drittstaaten mit der Bedingung verknüpft werden, dass sie einen Sprach- und Integrationskurs besuchen. Eine solche Handhabe bietet die Integrationsvereinbarung gemäss Art. 54 Abs. 1 AuG. In der Integrationsvereinbarung kann gestützt auf die Sprachkenntnisse und die individuellen Lebensumstände der jeweiligen Person aufgezeigt werden, welche Anforderungen an sie gestellt wer-

den und wie sie diese erfüllen kann. Den Kantonen steht es frei, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wollen (Kann-Bestimmung). Im Sinne eines Anreizes können die Kantone gut integrierte Ausländerinnen und Ausländer die Niederlassungsbewilligung vorzeitig, d. h. schon nach fünf Jahren Aufenthalt, erteilen (Art. 34 Abs. 3 und 4 AuG). Diese Integrationsbestimmungen schaffen eine neue Ausgangslage für das Schwerpunktprogramm des Bundes 2008-2011. Inhaltlich erhalten die Förderung des Spracherwerbs und von Modellvorhaben in ausgewählten Integrationsbereichen ein grösseres Gewicht als bis anhin. Im Rahmen dieses Schwerpunktprogramms finanziert der Bund künftig Massnahmenpakete, die aus einem Bündel von Projekten bestehen (Programm). Die jeweils zuständige Stelle im Kanton hat ein auf den kantonalen Bedarf ausgerichtetes Sprachförderungskonzept zu erarbeiten. Die finanziellen Beiträge an die Kantone sollen gestützt auf einen Rahmenvertrag mit mehrjähriger Laufzeit ausgerichtet werden.

5.2. Kantone

Aargau

Im Kanton Aargau ist in einem Leitsatz vorgesehen, dass die Erteilung und die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung bei Vorliegen erheblicher Integrationsdefizite mit der Bedingung verknüpft werden, dass die Bewerberinnen und Bewerber einen Sprach- und/oder Integrationskurs absolvieren. Normativ soll aber die Möglichkeit offen bleiben, in Ausnahmefällen die besondere Situation zu berücksichtigen und auf die Formulierung einer Bedingung zu verzichten. Ebenso ist die Verknüpfung einer vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung mit den Sprachkenntnissen gesetzlich verankert. Die Deutschkenntnisse sind durch Vorlegen eines Zertifikats zu bestätigen. Erforderlich ist mindestens das Referenzniveau A2 des Europäischen Sprachenportfolios. Der Kanton hat damit gute Erfahrungen gemacht, allerdings vor allem mit hochqualifizierten Ausländerinnen und Ausländern.

Basel

Der Kanton Basel-Land hat im Integrationsgesetz vom 19. April 2007 den Art. 54 AuG wortgleich übernommen ("Kann-Formulierung"). Der Entwurf eines Gesetzes über die Integration der Migrationsbevölkerung des Kantons Basel-Stadt sieht - nebst der vorzeitigen Niederlassungserteilung - vor, dass die Erteilung und die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung mit der Auflage verbunden werden kann, einen Sprach- oder Integrationskurs mit ernsthaftem Engagement zu absolvieren (§ 5 Abs. 2). Einzelheiten werden in einer Integrationsvereinbarung geregelt.

Zürich

Am 18. Juni 2007 wurde im Kantonsrat eine parlamentarische Initiative zur Schaffung eines Integrationsgesetzes eingereicht. In Bezug auf die Sprachkursverpflichtung enthält sie einen inhaltlich gleichlautenden Paragraphen (§ 5) wie das Integrationsgesetz von Basel-Stadt.

Luzern

In der Vergangenheit lehnte die Regierung punktuelle Vorstösse ab, welche der ausländischen Bevölkerung gewisse Pflichten auferlegen wollte (obligatorische Sprachkurse, Teilnahme an Elternabenden, etc.). Laut einer Medienmitteilung vom 18. Juli 2007 will nun das Justiz- und Polizeidepartement vom Instrument der Integrationsvereinbarung Gebrauch machen und hat ein Projekt gestartet mit dem Ziel, ein Konzept für die Anwendung der Integrationsvereinbarungen im Kanton Luzern zu erstellen. Am 10. September 2007 haben Mitglieder der CVP-Fraktion des Grossen Rates eine Motion zur Schaffung eines Integrationsgesetzes eingereicht. Das Gesetz soll dem Grundsatz des "Förderns und Forderns" verpflichtet sein.

St. Gallen

Im Kanton St. Gallen ist eine Fachstelle für die Koordination der Deutschkurse zuständig. Auf diesem Weg konnte die Anzahl der Kursbesuche durch Migrantinnen und Migranten markant erhöht werden. Die gemachten Erfahrungen im Kanton St. Gallen weisen darauf hin, dass ein diversifiziertes Angebot an Deutschkursen sowie deren direkte und unkomplizierte Kommunikation mit den entsprechenden Zielgruppen (z.B. über die Einwohnerkontrolle) als wichtige Elemente für einen nachhaltigen Lernerfolg der Migrantinnen und Migranten zu werten sind.

Schwyz

Im Kanton Schwyz sollen im Rahmen einer Verordnung, die zurzeit erarbeitet wird, die Gemeinden auf kommunaler Ebene verpflichtet werden, Sprachkurse anzubieten. Grundsätzlich gilt, dass die Migrantinnen und Migranten entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sich finanziell an den Kosten beteiligen müssen. In Bezug auf die vorzeitige Erteilung der Niederlassung C besteht im Kanton ein Merkblatt, welches die Kriterien für die Bewilligungserteilung regelt.

Schaffhausen

Die FDP/CVP-Kantonsratsfraktion hat im Juni 2007 eine Motion zur Schaffung eines kantonalen Integrationsgesetzes, basierend auf dem Prinzip "Fördern und Fordern" eingereicht. Die Motion sieht als Instrument der Sprachverpflichtung einen individuellen Integrationsvertrag vor. Bei Verletzungen eines solchen Integrationsvertrages seien Sanktionen vorzusehen, die bis zum Widerruf bzw. zur Nicht-Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung führen sollen.

6. Aktuelle Diskussion über verpflichtende Sprachmassnahmen

6.1. Obligatorium

Mit Verweis auf Art. 34 AuG und die Ausführungsbestimmungen dazu (Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, [VIntA], Art. 3) verlangen die Motionärinnen und Motionäre verbindliche Massnahmen zum Spracherwerb. Diese Bestimmungen sehen jedoch keine Verbindlichkeit zum Spracherwerb vor, sondern wollen vielmehr einen Anreiz schaffen zum vorzeitigen Erhalt der Niederlassungsbewilligung (s.o. 5.1). Laut Motionstext möchten die Motionärinnen und Motionäre die ausländische Bevölkerung, insbesondere Personen aus Drittstaaten zum Spracherwerb verpflichten. Dafür müssten sie sich richtigerweise auf Art. 54 Abs. 1 AuG beziehen. Mittels Integrationsvereinbarung müsste mit jedem Individuum eine Vereinbarung abgeschlossen werden.

Die Umsetzung von verpflichtenden Sprachmassnahmen ist an sich schon problematisch. Die jeweilige kantonale Ausländerbehörde ist in der Regel nicht dazu in der Lage, die attestierten Deutschkenntnisse zu überprüfen. Es wird darauf vertraut, dass die eingereichten Sprachtests der privaten Schulen und Organisationen die wirklichen Sprachkenntnisse der Ausländerinnen und Ausländer wiedergeben. Die kursleitenden Personen verfügen auch hinsichtlich der Prüfung von "ernsthaftem Lernen" eines/r Kursbesuchers/In über einen grossen Ermessensspielraum. Es liegt auf der Hand, dass hier ein gewisses Missbrauchspotenzial besteht. Der Kanton müsste demnach Qualitätsstandards vorgeben. Offen ist die Frage, wer für den Abschluss von solchen Verpflichtungen zuständig sein soll und deren Einhaltung kontrollieren müsste. Eine Verpflichtung würde nebst bürokratischem Aufwand auch Kontrollen und Sanktionen nach sich ziehen, für die wiederum personelle und damit auch finanzielle Mittel benötigt werden. Bei einer voraussichtlich geringen Anzahl von Ausländern, die für solche Verpflichtungen in Frage kämen (s. o.), würden die Kosten offensichtlich in keinem Verhältnis zum Nutzen stehen.

Unklar ist weiter, wie das neue Institut der Integrationsvereinbarung (Art. 54 AuG) rechtlich zu würdigen ist. Kritische Anmerkungen der Eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen (EKA) weisen zu Recht auf die ungleichen Vertragspartnerinnen und -partner sowie die einseitige Perspektive der Verpflichtung hin. Weiter stellt sich die Frage, welche Folgen die Nichterfüllung oder Nichtunterzeichnung einer solchen Vereinbarung hätte. Ein Verlust des Aufenthaltsrechts kann nach Meinung des BFM damit nicht verbunden werden. Andererseits ist eine Verpflichtung ohne Konsequenzen bei Nichteinhaltung nur schwer durchsetzbar.

Die Wirksamkeit von verpflichtenden Integrationsmassnahmen ist bisher wenig erforscht. Die zur Verfügung stehenden Evaluationen kommen zum Schluss, dass Integrationskurse nur dann erfolgreich sind, wenn sie mit der Eröffnung von konkreten Perspektiven, zum Beispiel mit dem Zugang zum Arbeitsmarkt, verknüpft werden.

Bei Vorliegen von Fürsorgeabhängigkeit besteht bereits ein gesetzliches Mittel, die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer zum Spracherwerb zu verpflichten. Gestützt auf das Gesetz über die Sozialhilfe im Kanton Zug vom 16. Dezember 1982 (§ 3 SHG: Mitwirkungspflicht) kann der Besuch eines Sprachkurses nebst anderen Massnahmen verbindlich angeordnet werden, wenn damit die Wiedereingliederung ins Berufsleben erleichtert werden kann. Befolgt die Sozialhilfe empfangende Person eine solche Weisung nicht, können ihr die Leistungen gekürzt werden (Abs. 3).

Im Zusammenhang mit drohenden Widerrufsgründen (Art. 62f. AuG) können Sprachverpflichtungen durchaus Sinn machen. In Fällen von Personen, deren Aufenthaltsstatus durch Straffälligkeit, Sozialhilfeabhängigkeit, etc. gefährdet ist, könnte eine Integrationsvereinbarung quasi als letzte Warnung dienen.

Auch aus rechtlichen Gründen kann nicht die gesamte ausländische Bevölkerung zu Sprachmassnahmen verpflichtet werden. Gemäss dem Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 21. Juni 1999 sowie der dazugehörenden Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs vom 22. Mai 2002 darf die Aufenthaltsregelung von Staatsangehörigen der EU/EFTA-Länder nicht an weitere Bedingungen geknüpft werden (Ausnahmen siehe unten). Dieser Personenkreis bildet die Mehrheit der migrantischen Bevölkerung in der Schweiz (57,7 %). Der Bedarf an Spracherwerb ist allerdings bei dieser Personengruppe zum Teil genauso gross wie bei Nicht-EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürgern. Türkische und bulgarische Staatsangehörige kommen vermutlich mit ähnlich gelagerten Voraussetzungen in die Schweiz. Personen, die Anspruch auf eine Niederlassung haben, können nicht in die Pflicht eines Sprachkurses genommen werden, da Niederlassungsbewilligungen nicht mit Bedingungen verknüpft werden können. Dies betrifft z.B. die ausländischen Ehegattinnen und Ehegatten von Schweizer Staatsangehörigen oder von ausländischen Staatsangehörigen mit Niederlassungsbewilligung, welche nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung haben. Deren Kinder unter 12 Jahren haben Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung, Kinder unter 18 Jahren haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, nicht aber auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 42 und 43 AuG). Anerkannte Flüchtlinge haben Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung und nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung, es sei denn, sie hätten sich gravierend strafbar gemacht (Art. 60 AsylG). Will man eine Sprachverpflichtung an eine vorzeitige Niederlassung knüpfen, so können damit nur folgende Zielgruppen angesprochen werden:

- a) Generell ausländische Personen aus Drittstaaten, die zu Erwerbszwecken in die Schweiz einwandern (Ausnahmen sind oben erwähnt);
- b) Personen aus EU/EFTA-Staaten, welche bis dato nicht über eine Niederlassungsvereinbarung mit der Schweiz verfügen: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern;
- c) Im Familiennachzug einreisende Kinder von niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern zwischen 12 und 18 Jahren.

Darüber hinaus ist davon auszugehen dass Führungskräfte grosser Firmen oder Spezialistinnen und Spezialisten aus Drittstaaten nicht zum Spracherwerb verpflichtet werden sollen. Solche qualifizierte Managerinnen und Manager (Expats), welche sich in den Weltsprachen Englisch, Französisch oder Spanisch bewegen und sich oft auch nur für wenige Jahre in der Schweiz aufhalten, werden kaum bereit sein, Deutschsprachkurse zu besuchen; meist fehlt es hier bereits an einem Integrationswillen. Damit ergibt sich eine Ungleichbehandlung innerhalb der Gruppe der Drittstaatsangehörigen selbst, nämlich zwischen gut Gebildeten und weniger gut Gebildeten. Die Einführung einer Verpflichtung würde somit eine ganze Reihe an Ausnahmen bedingen, so dass das Ergebnis auf dem Gebiet der Integration gering und diskriminierend wäre.

6.2. Anreizsystem

Integration ist ein Prozess, der sich nicht erzwingen lässt. Erfahrungen zeigen, dass die Lernmotivation bei denjenigen Personen grösser ist, die freiwillig lernen. Eine Studie der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) über Integrationsvereinbarungsmodelle in anderen europäischen Ländern kommt zum Schluss, dass für die Motivation der Zugewanderten, an Integrationsangeboten teilzunehmen, weniger der Verpflichtungsgrad oder die Form der Abmachung ausschlaggebend ist, sondern vielmehr die individuelle professionelle Beratung durch eine Bezugsperson und die Entwicklung einer realistischen Perspektive. Teilweise lösen vertragliche Abmachungen bei den Betroffenen vielmehr Befremden aus. Die grosse Mehrheit der Migrantinnen und Migranten ist denn auch bereit, von sich aus die Sprache ihres Aufnahmelandes zu erlernen. Freiwilligkeit und transparente Information sind Grundvoraussetzungen für eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Behörden und Zugewanderten. Hinzu kommt, dass die integrationspolitischen Zielsetzungen für gewisse Personen nicht realistisch sind. Bei Zugewanderten mit niedrigem Bildungsniveau oder bei Flüchtlingen mit Traumata und anderen Gesundheitsproblemen kann eine schnelle Integration ins Erwerbsleben auch mit Vereinbarungen nicht forciert werden.

Die Schweizerische Konferenz der Fachstellen für Integration (KoFi) nimmt eindeutig Stellung gegen eine generelle Verpflichtung zur Teilnahme an Sprachkursen. Sie befürwortet aber die Förderung des Erwerbs der Sprache des Wohnorts in der Form von attraktiven und freiwilligen Angeboten, die für die gesamte ausländische Bevölkerung offen und zugänglich sind und unterschiedlichen Kommunikationsbedürfnissen entsprechen.

Der Anreiz gemäss Art. 34 Abs. 4 AuG besteht im vorzeitigen Erhalt der Niederlassung nach fünf statt nach zehn Jahren Wartefrist. Eine entsprechende Ausgestaltung im Gesetz obliegt den Kantonen. Seit Anfang 2007 verfolgt das Amt für Migration im Kanton Zug bereits diese Praxis, die Niederlassungsbewilligung schon nach fünf anstatt zehn Jahren zu erteilen. In einem Merkblatt ist geregelt, dass die Bewerberinnen und Bewerber einen einwandfreien Leumund (Strafregisterauszug), keinen Bezug von Sozialhilfe in den letzten fünf Jahren, keine Betreibungen oder Verlustscheine haben sollten und in einem ungekündigten Arbeitsverhältnis stehen bzw. nachweislich wirtschaftlich unabhängig sind. Die Deutschkenntnisse sind durch das Vorlegen eines Zertifikates mit dem erforderlichen Nachweis des Referenzniveaus A2 zu bestätigen. In diesem Rahmen bzw. in dieser Verknüpfung der Erteilung der vorzeitigen Nieder-

lassung mit dem fortgeschrittenen Integrationsgrad wird die Forderung der Motionärinnen und Motionäre bereits erfüllt.

7. Handlungsbedarf für den Kanton Zug

7.1. Kursangebot

Um den verschiedenen Bedürfnissen des Zielpublikums gerecht zu werden, muss das Kursangebot ausgebaut werden. Die Kurse sollen niederschwellig und für alle Gruppen von Teilnehmenden erreichbar sein. Es ist eine Differenzierung des Angebots entsprechend dem Bedarf der Ausländerinnen und Ausländer angezeigt. Analphabetinnen und Analphabeten bedürfen spezieller Aufbaumodule vor einem regulären Kursbesuch. Ziel der Kurse soll vorrangig die gesellschaftliche Integration der Personen sein, mit Schwerpunkt auf dem alltäglichen Leben in der Schweiz und auf der mündlichen Verständigung. Die Kosten müssen für alle erschwinglich und an das steuerbare Einkommen einer Person angepasst sein. Es können Anspruchsgruppen für den erleichterten Zugang zu den Kursangeboten definiert werden (z.B. für Personen im Familiennachzug). Diese hätten Anspruch auf einen Sprachkurs (Kursplatz), evt. zu ermässigten Tarifen. Damit eine hohe Qualität der Kursanbietenden erreicht werden kann, sollten die Trägerschaften zertifiziert sein (z.B. eduQua-Zertifizierung).

Zielgruppen

Die Hindernisse zum Spracherwerb der unterprivilegierten Zielgruppe sind mannigfaltig: niedriges Einkommen, schlechte oder fehlende Schulerfahrungen und dadurch (innere) Barrieren beim Zugang zu Kursangeboten, unflexible Arbeitszeiten, Doppelbelastungen von Beruf und Familie, paralleler Gebrauch von Dialekt und Standardsprache (Verwirrung möglich), wenig systematische Kenntnisse der Herkunftssprache, mangelnde Schreib- oder Schriftkenntnisse etc. Weiter spielen die generellen Kriterien wie Alter, Geschlecht, Beschäftigungssituation und Aufenthaltsdauer eine Rolle. *Beruflich niedrigqualifizierte Ausländerinnen und Ausländer* sind die grösste Risikogruppe für Langzeitarbeitslosigkeit, Fürsorgeabhängigkeit und Krankheitsanfälligkeit. Ausserhalb der Arbeitswelt weisen vor allem *nichterwerbstätige Frauen* und *spät immigrierte Jugendliche* teilweise erhebliche und je spezifische Sprach-, Informations-, Bildungs- und Integrationsbedürfnisse auf. Letztere benötigen besondere Unterstützung bei der Erlangung von Sprachkompetenz und im Berufsfindungsprozess. Wichtige Zielgruppen sind zudem *Kinder im Vorschulalter*. Die deutsche Sprache soll möglichst früh gefördert werden. Vergleicht man das bestehende Kursangebot im Kanton Zug mit dem Bedarf, so sind folgende Lücken im Kursangebot zu schliessen:

- Es müssen mehr Angebote für *Männer* und auch für *Erwerbstätige*, z.B. Schichtarbeitende, geschaffen werden. Eine Zusammenarbeit mit Arbeitgebenden ist wünschenswert - was flexible Arbeitszeiten, eventuelle finanzielle Beteiligung oder gar die Organisation von firmeninternen spezifischen Sprachkursen betrifft.
- *Branchenspezifische Kurse* sollen ebenfalls abgedeckt werden. Für jede Branche gilt es, ein berufeigenes Vokabular zu lernen (Gastronomie, Bau, Verkauf, Reinigung). Im Kanton Zug existiert gegenwärtig ein Angebot des Schweizerischen Roten Kreuzes für Personen, die im Pflegeberuf tätig sind. Die ECAP-Zentralschweiz in Luzern bietet Deutschförderung am Arbeitsplatz mit Vorgesetzten-Schulung an. Dieses Modell ist integrationsfördernd und gewinnbringend für Teilnehmende wie auch für Arbeitgebende.
- Die Anzahl der *Deutschkurse mit Sozialinformationen* soll generell erhöht werden. Es hat sich gezeigt, dass das vorhandene Angebot die Nachfrage nicht deckt.

- Das vorhandene Angebot für *Familienfrauen* sollte in Bezug auf kostenlose Kinderbetreuung, optionale Kurszeiten (abends oder tagsüber) sowie auf die Unterrichtsform Mutter-Kind Deutschkurs (MuKi-Deutsch) überprüft werden. Die Problematik hier besteht insbesondere in der erschwerten Erreichbarkeit dieser Frauen. Hier sollte eine Strategie entwickelt werden, wie Familienfrauen zum Besuch eines Sprachkurses angegangen und motiviert werden können.
- Es fehlen *Anschlusskurse* zu den bestehenden A1 Grundkursen. Dieses Interesse besteht jedoch und wird eher noch zunehmen. Wird das Sprachniveau A2 als Ziel für alle definiert, müssen weiterführende Module (A2/B1) für Personen bestehen, die weiter lernen wollen - dies bei gleichen Kurskosten.
- In Bezug auf die Integrationsschule (Integrations-Brückenangebot) des Kantons Zug ist zu prüfen, wie das Angebot der modularen Aus- und Weiterbildung verbessert werden kann und nicht nur auf *Jugendliche* unter 20 Jahren beschränkt ist. Es gilt zu bedenken, dass auch eine 25-jährige Person (= *junger Erwachsener*) noch mindestens 40 Jahre erwerbstätig sein wird und durch Heirat und Familiennachzug auch über 20-Jährige in die Schweiz einreisen können.

7.2. Koordination

Es gibt schon viele staatliche und nicht-staatliche Akteurinnen und Akteure (Integrationsschule, Caritas, Fachstelle Migration, Asylbrücke, etc.) im Kanton Zug, die Integrationsaufgaben wahrnehmen. Es besteht ein Bedarf nach einem Überblick über das Angebot an Deutschkursen. Nicht nur für Kanton, Gemeinde und Fachstellen, auch für Ausländerinnen und Ausländer ist es schwierig, sich ein Bild über die Angebote zu machen. Ausserdem sollte die Kommunikation zwischen den Akteurinnen und Akteuren verbessert werden. Bestehende Integrationsangebote sollen besser koordiniert, vorhandene Ressourcen optimal genutzt und Lücken im Angebot geschlossen werden. Eine zentrale Stelle erachtet die Regierung als nötig. Favorisiert wird die Angliederung an eine bestehende Fachstelle, Organisation oder an eine Schule.

8. Schlussfolgerung/Beurteilung der Motion

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Regierung die von der Motion geforderten generell verpflichtenden Sprachmassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer nicht unterstützt. Der Kanton hat mit der Praxis des Anreizes im Zusammenhang mit der vorzeitigen Niederlassungserteilung gute Erfahrungen gemacht. Die im Kanton Zug bereits mögliche vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren ist ein starker Anreiz, sich um den Spracherwerb zu bemühen. Auch ist die Umsetzung einer Sprachverpflichtung problematisch und personalintensiv. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass der Integrationsauftrag über gezielte Anreize besser erfüllt werden kann als mit Zwangsmassnahmen, die ohnehin nicht durchsetzbar wären. Die Regierung erachtet eine klare Strategie betreffend der Integrationsförderung als wichtig. Für eine gezielte Erweiterung und Koordination des Deutschkursangebotes im Raum Zug soll eine fachlich kompetente Koordinationsstelle eingesetzt werden.

Eine nachhaltige Integrationspolitik im Kanton Zug muss sich auf eine kantonale gesetzliche Grundlage abstützen. Die Direktion des Innern plante Ende 2005 ein Projekt, dass für diese Personen klare Anreize entwickelt werden. Das Ziel war, genügend Deutschkurse zu initiieren, die sorgfältig auf die speziellen Bedürfnisse dieser Ausländerinnen und Ausländer ausgerichtet sind und dabei eine gezielte Erweiterung der niederschweligen Deutschkursangebote bewirken. Die Deutschkurse sollten sich mit einer klaren Alltagsorientierung auf den untersten Ni-

veaustufen A1 und A2 des Europäischen Sprachenportfolios ESP an erwachsene, lernungewohnte Personen richten. Der Regierungsrat konnte jedoch aufgrund fehlender Rechtsgrundlagen für die Koordination und Erweiterung des Deutschkursangebotes keine finanzielle Unterstützung sprechen. Daraufhin beauftragte der Regierungsrat die Direktion des Innern zu Handen des Kantonsrats eine Rechtsgrundlage für Integrationsmassnahmen und ausdrücklich auch für die Förderung des Spracherwerbs im Rahmen des Bundesauftrages zu erarbeiten.

Am 3. Mai 2007 wurde dem Regierungsrat bereits eine Motion zur Schaffung eines Integrationsgesetzes überwiesen. Die Sprachförderung ist als elementarer Bestandteil der Integrationsförderung in ein solches Integrationsgesetz zu integrieren. Um den unterschiedlichen Bedürfnissen und Bildungsniveaus der Migrantinnen und Migranten gerecht zu werden, soll der Kanton ein flächendeckendes und koordiniertes Deutschkursangebot sicherstellen, indem er niederschwellige Sprachbildungsangebote unterstützt und bestehende Angebotslücken schliesst.

Die finanziellen Auswirkungen der Gewährleistung dieses Angebots können zur Zeit nicht abgeschätzt werden. Sie hängen davon ab, wie die zu schaffende Koordinationsstelle ausgestaltet wird.

9. Antrag

Gestützt auf die oben stehenden Ausführungen erachtet der Regierungsrat das Anliegen der Motion als teilweise begründet und beantragt Ihnen deshalb, die Motion von Rupan Sivaganesan, Eusebius Spescha, Markus Jans, Rosemarie Fändrich Burger, Vreni Wicky und Beatrice Gaier betreffend sprachlicher Integration von Ausländerinnen und Ausländern insofern teilweise erheblich zu erklären, als im Kanton Zug ein flächendeckendes und den migrantischen Bedürfnissen angepasstes Deutschkursangebot gefördert und koordiniert werden soll, um eine erfolgreiche Integration voranzutreiben.

Zug, 4. März 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio