



Direktion des Innern
Neugasse 2
Postfach 146
6301 Zug
marion.loretan@zg.ch

Zug, 30. März 2011

Vernehmlassungsantwort zum Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz)

Sozialdemokratische Partei
des Kantons Zug

Postfach 1326
6301 Zug

Barbara Gysel
Mobile 078 710 98 88

www.sp-zug.ch

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin
Sehr geehrte Damen und Herren
Sie haben im Dezember 2010 die Vernehmlassung zum Entwurf eines Integrationsgesetzes eröffnet. Dieses Gesetz geht im Wesentlichen auf eine Motion der beiden SP-Kantonsräte Markus Jans und Eusebius Sprechta zurück betreffend Schaffung eines Integrationsgesetzes (Vorlage 1525.1). Die Vernehmlassungsantwort bei uns im Rahmen einer sechsköpfigen Arbeitsgruppe erarbeitet; darin und darüber hinaus sind auch Stimmen von MigrantInnen eingeflossen.
Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

Grundsätzliches

Der Berichtsentwurf nimmt richtigerweise Bezug auf die nationalen gesetzlichen Grundlagen im Ausländer- und Asylrecht. Gestützt auf diese Grundlagen hat der Bund eine nationale Integrationspolitik definiert, welche auf drei Stossrichtungen beruht. Für den Bund bedeutet Integration von Ausländer/innen nämlich (vgl. z.B. Umsetzung Massnahmenpaket Integration 2010, EJPD/BFM, 22. Dezember 2010):

1. Strukturell:

Zugang und Teilhabe an

- Arbeitsmarkt
- Bildungsbereich
- Gesundheitswesen

2. Kulturell und sozial:

- Zusammenleben
- Auseinandersetzung mit Werten und Regeln der Mehrheitsgesellschaft
- Persönliche Kontakte in diversen Kontexten zu Personen der Mehrheitsgesellschaft



3. politisch:

- Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen
- Einbürgerung
- Engagement in Interessenvertretungen

Über die daraus abgeleiteten Massnahmen erfolgen ein regelmässiges Controlling und eine öffentliche Berichterstattung.

Um Integration ganzheitlich und mit hoher Wirksamkeit zu verwirklichen, sind alle staatlichen Ebenen gefordert, sich für eine nachhaltige und kontinuierliche Integrationsförderung einzusetzen, sowie längerfristig die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen bereitzustellen. Dazu hat die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) Vorschläge entwickelt, welche von der Konferenz der Kantonsregierungen den Kantonen zur Umsetzung empfohlen werden.

Massgebend für den Erfolg der Integrationspolitik ist aber auch, dass sich nichtstaatliche Akteure am Integrationsprozess beteiligen und auf Herausforderungen reagieren. Zudem sollten Integrationspolitik und -förderung nicht einfach für, sondern gemeinsam mit allen wichtigen Akteuren insbesondere auch den betroffenen Ausländer/innen, resp. Migrant/Innen entwickelt werden. Verschiedene Untersuchungen belegen, dass der Integrationserfolg, namentlich in den Bereichen Bildung und Arbeit, eng mit den Kontakten im lokalen Umfeld, in Vereinen und Sportverbänden, in Betrieben oder im Gemeinschaftsleben des Quartiers und der Gemeinde verbunden ist. So hat z.B. die mangelnde Zusammenarbeit der Eltern mit der Schule und mit der Nachbarschaft einen negativen Einfluss auf den Schulerfolg ihrer Kinder. Fehlende oder falsch genutzte Beziehungsnetze und mangelnde Informationen erschweren den Zugang zur Berufsbildung. Der erfolgreiche Erwerb der lokalen Sprache hängt neben dem Besuch von Kursen insbesondere auch von den Möglichkeiten ab, die Sprache im Alltag anzuwenden.



Gemessen an diesen Vorgaben, Erkenntnissen und Vorschlägen **ist das vorgeschlagene Integrationsgesetz erschreckend bescheiden und mutlos ausgefallen**. Die Integrationsmassnahmen beschränken sich auf die Aspekte der Information, Beratung und Sprachförderung. Dies ist unseres Erachtens absolut ungenügend. Es fehlen insbesondere:

- Massnahmen zur Herstellung von Chancengleichheit in der Bildung
- Massnahmen zur Integration benachteiligter Ausländer/innen in den Arbeitsmarkt
- Massnahmen zum Zusammenleben von Ausländer/innen und Schweizer/innen (vgl. z.B. Programm Projet urbain des Bundes)
- Massnahmen zum Abbau struktureller Barrieren beim Zugang zu Leistungen des Gesundheitswesens
- Möglichkeiten zur Unterstützung von Akteur/innen der Zivilgesellschaft (Vereine, Sportverbände usw.) bei ihren Bemühungen
- Institutionalisierte Mitwirkungsmöglichkeiten von Ausländer/innen und ihren Organisationen z.B. in Form eines Ausländerrats oder einer kantonalen Integrationskommission
- ...

Weiterführende Informationen und Themen hat die SP Kanton Zug auch in ihrem Positionspapier zu Integration und interkulturellem Zusammenleben festgehalten (verabschiedet vom Parteitag am 25. August 2008). Die Dokumente dazu finden sich unter folgendem Link: http://www.sp-zug.ch/cms/front_content.php?idart=678 (oder: www.sp-zug.ch > Politik > Positionspapiere).

Die Integrationsförderung darf sich nicht auf Appelle an nichtstaatliche Akteure beschränken. Die staatlichen Akteure sind gefordert, in ihren Zuständigkeitsbereichen die wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure einzubeziehen, sich auf eine gemeinsame Problemsicht zu einigen und partnerschaftlich Massnahmenpakete zu erarbeiten. Insbesondere sind die Vertretungen und Organisationen der Migration zu begrüßen. Um diese Akteure für Öffnungsprozesse zu gewinnen, sind von Sei-



ten der staatlichen Akteure Anreize und günstige Rahmenbedingungen zu schaffen.

Integration ist aber selbstverständlich zwingend auch eine Aufgabe der Betroffenen. Der Akzent bei den Pflichten ist dabei vor allem auf die Auseinandersetzung mit den örtlichen gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen zu setzen. Dazu müssen sich die Ausländer/innen die dafür notwendigen Sprachkenntnisse aneignen. **Wir bedauern es deshalb ausserordentlich, dass mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht auch die Umsetzung der Motion Sivaganesan/Fähndrich Burger/Spescha/Wicky/Gaier/Jans betreffend sprachliche Integration von Ausländerinnen und Ausländern vorgeschlagen wird.** Daher möchten wir hiermit anfragen, in welchem Rahmen diese genannte Motion weiter bearbeitet werden wird?

Zum Gesetzesentwurf

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist geeignet, die Integration in den Bereichen Sprache, Erstinformation und Beratung zu fördern. Allerdings ist das, wie bereits ausgeführt, nur ein Teil einer umfassenden Integrationspolitik. Zudem sind es Aufgaben, die zum Teil schon seit Jahren von den Gemeinden geleistet wurden (z.B. Sprachförderungsinitiative der Gemeinden Baar und Zug ab ca. 2000). Hingegen sucht man im Gesetzesentwurf vergeblich nach Aussagen zum Integrationsbeitrag von Wirtschaft und Arbeitswelt, der Schule, der Vereine, der Kultur und der Ausländerorganisationen. Auch zur Frage der Integration der älteren ausländischen Bevölkerung, insbesondere bei hilfs- und pflegebedürftigen Personen, fehlen Überlegungen (siehe auch Motionstext).

Die Fachstelle Migration (FM) ist eine bewährte Institution im Kanton Zug. Die Gemeinden und der Kanton beteiligen sich je zur Hälfte an den Kosten. Die Zusammenarbeit hat sich bisher bewährt und soll weiter gefördert werden. Im Gesetz selbst ist die Fachstelle nur in § 10 Beratungen erwähnt. Ansonsten sucht man vergebens einen Hinweis zur zukünftigen Aufgabe der Fachstelle Migration. Das ist sehr befremdend. Die Fachstel-



le kann auf eine grosse Erfahrung zurückgreifen und steht wohl wie keine andere Institution im Kanton Zug im täglichen Kontakt mit Migrant/innen. Es macht wenig Sinn, den Behördenapparat in diesem Bereich weiter auf- und auszubauen und dabei gewachsene Strukturen nicht zu berücksichtigen oder sogar sterben zu lassen. Wir wünschen uns sehr, dass sich die Volkswirtschaftsdirektion und die Direktion des Innern über eine bessere Einbindung der Fachstelle Migration in die Umsetzung der Aufgaben dieses Gesetz einigen. Das gleiche gilt unseres Erachtens für die Kommission für Integrationsfragen und gegen Rassismus. Wir fragen uns, wieso nicht in diesem Gesetz eine verbindliche gesetzliche Abstützung geschaffen wird.

Die finanziellen Konsequenzen für die Gemeinden sind aus dem Gesetzesentwurf nicht ersichtlich. Dies vor allem auch deshalb nicht, weil die Aufgaben der Gemeinden, aber auch des Kantons nur allgemein gehalten sind. Wir erwarten bereits auf der Gesetzesstufe und nicht erst in der Verordnung klare Aussagen zu den Aufgaben der Gemeinden. Im Gesetzesentwurf werden die Aufgaben des Kantons und der Gemeinden oft gleichzeitig genannt und vermischt (z.B. § 6 Information). Dabei bleibt unklar, wer für was letztlich zuständig ist. Im Bereich der Sprach- und Integrationskurse haben die Gemeinden keine Aufgabe mehr (§ 7). Hingegen sind sie für die sprachliche Frühförderung verantwortlich. Weshalb es diese Aufgabenteilung braucht, ist unklar und letztlich der Verfolgung einer einheitlichen Sprachförderungsstrategie wenig förderlich. Wenn sowohl der Kanton und die Gemeinden Erstinformationen anbieten (§ 9) sind Doppelspurigkeiten und Kompetenzschwierigkeiten programmiert.

Die SP ist insgesamt enttäuscht über den vorliegenden Gesetzesentwurf. Den vorgeschlagenen Regelungen können wir zwar in den Grundzügen zustimmen. Allerdings hoffen wir sehr, dass im Sinne unserer Ausführungen eine gründliche Überarbeitung und Ausweitung des Gesetzesentwurfs vorgenommen wird.



Zu den einzelnen Paragraphen

1. Abschnitt Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Zweck

Der Zweckartikel benennt die Massnahmen zur Förderung der Integration, zur Information der Bevölkerung, die Rechte und Pflichten der Migrationsbevölkerung sowie die Finanzierung der Integrationsmassnahmen. Dieser Artikel ist breiter abzufassen. Es ist aufzuzeigen in welchen Bereichen das Gesetz eingreift. Nachfolgend einige Beispiele:

Das Gesetz bezweckt:

- die Integration der ausländischen Bevölkerung zu fördern,
- von den ausländischen Bevölkerung einen eigenen Beitrag zur ihrer Integration zu fordern,
- der ausländischen Bevölkerung die gleichen Chancen wie der einheimischen Bevölkerung zu ermöglichen,
- zur gegenseitigen Offenheit und zu Achtung und Respekt zwischen der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung beizutragen
- den Schutz vor ethnisch-kultureller Diskriminierung aller Personen mit Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton Zug,
- die Sicherstellung der Mitsprache bei der Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländer,
- etc.

§ 2 Begriffe

Leider ist es immer wieder so, dass auch die Nachkommen von Migrant/innen die sprachliche und soziale Integration in die schweizerischen Strukturen noch nicht erreicht haben. Sie sind aufgewachsen im Kreise ihrer Ethnie und abgeschottet nach aussen. Deshalb ist die Migrationsbevölkerung breit zu fassen.

§ 3 Allgemeine und spezifische Integrationsförderung

Der Begriff der **Regelstrukturen** bezeichnet die gesellschaftlichen Bereiche und Angebote, welche allen in der Schweiz anwesenden Perso-



nen zu einer selbstbestimmten Lebensführung offen stehen müssen. Namentlich betrifft dies die Schule, die Berufsbildung, den Arbeitsmarkt (z.B. Betriebe), das Gesundheitswesen, die öffentliche Verwaltung, aber auch Bereiche des sozialen Lebens wie das Quartier oder die Nachbarschaft. Der Begriff Regelstrukturen ist in Abgrenzung zu den Angeboten der spezifischen Integrationsförderung zu verstehen. Mit dem Begriff der **spezifischen Integrationsförderung** sind Massnahmen gemeint, die ergänzend ausserhalb oder innerhalb der Regelversorgung den spezifischen Bedürfnissen von Migrant/innen Rechnung tragen. Sie stützen sich in der Regel auf spezifische asyl- und ausländerrechtliche Regelungen des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden.

Was in den Regelstrukturen und was in der spezifischen Integrationsförderung zu leisten ist, wird nicht beschrieben und bleibt offen. Es ist wichtig, dass bei den Regelstrukturen das Minimalangebot genauer beschrieben wird. Nur so kann auch festgestellt werden, ob das Angebot von Kanton und Gemeinde die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt.

2. Abschnitt - Zuständigkeiten

§ 4 Vollzugsbehörden

Es ist wenig sinnvoll, wenn der Kanton und die Einwohnergemeinden bei der Zuständigkeit immer gemeinsam genannt werden. Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen sind möglichst eindeutig den staatlichen Ebenen zuzuweisen (Zuständigkeit Kanton, Zuständigkeit Gemeinden, Zuständigkeit Bürgergemeinden).

§ 4 Abs. 3

Es ist vorgesehen, dass die Direktion des Innern mit den zuständigen Direktionen (wir gehen davon aus, dass es sich um die kantonalen Direktionen handelt) periodisch einen Massnahmenplan mit entsprechenden Kostenrahmen ausarbeitet. Dieses autokratische Verständnis zur Ausarbeitung des Massnahmenplans können wir nicht teilen. Wir erwarten, dass zur Ausarbeitung von Massnahmenplänen auch die Gemeinden, Vertretungen der ausländischen Bevölkerung und die interessierten Organisationen der Zivilgesellschaft zwingend einbezogen werden. Zudem geht es nicht an, dass der Kanton Massnahmenpläne erarbeitet und die



Gemeinden diese umzusetzen haben, ohne dass sie bei der Erarbeitung mitwirken können.

§ 4 Abs. 4

Die Direktion des Innern wird gegenüber den Bundesbehörden zum Kompetenzzentrum für Integrationsfragen bezeichnet und benötigt dazu das entsprechende Personal. Im Kanton Zug gibt es heute bereits mit der Fachstelle Migration ein Kompetenzzentrum für Integrationsfragen. Die Kosten für die Fachstelle teilen sich der Kanton und die Gemeinden zu 50 Prozent. Bei der Fachstelle ist bereits heute ein grosses integrationspolitisches Wissen vorhanden. Für uns wäre es deshalb naheliegend, wenn die Fachstelle Migration mit den zusätzlichen Aufgaben betraut würde.

§ 4 Abs. 5

Die Gemeinden haben gegenüber dem Kanton eine Ansprechstelle für Integrationsfragen zu bezeichnen. Dies ist sicher vernünftig. Wünschenswert wäre, wenn mit der expliziten Erwähnung einer Ansprechperson in den Gemeinden auch festgelegt würde, dass die Gemeinden entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen bereitzustellen haben.

3. Abschnitt Integrationsmassnahmen

§ 6 Information

Abs. 1

Stipuliert wird, dass der Kanton und die Einwohnergemeinden die Bevölkerung über die Migrations- und Integrationspolitik und die Situation der Migrationsbevölkerung im Kanton orientieren. Wer was wie wieviel und wann informiert ist nicht geklärt. Eine solche gesetzliche Struktur führt zwangsläufig zu Doppelspurigkeiten und Kompetenzgerangel. Dies muss mit einer klaren Aufgaben- und Kompetenzregelung verhindert werden.

An dieser Stelle wird zum ersten Mal auf die Notwendigkeit zur Erlangung von Sprachkenntnissen hingewiesen. Die Erlangung der Sprachkenntnisse ist eine zentrale Grundlage zu einer gelingenden Integration



und soll in einem zusätzlichen Paragraph entsprechend gewichtet werden. Im Sinne des Gegenseitigkeitsprinzips von Fördern und Fordern schlagen wir vor, den folgenden neuen Paragraphen ins Gesetz aufzunehmen:

§ ?? Forderung der Integration: Die Ausländerinnen und Ausländer sind verpflichtet, sich mit den hiesigen gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingung auseinanderzusetzen und sich die dafür notwendigen Sprachkenntnisse anzueignen.

§ 7 Sprach- und Integrationskurse

Abs. 1

Mit dem Auftrag an den Kanton, für die Migrationsbevölkerung ein bedarfsorientiertes Angebot an Deutsch- und Integrationskursen zu gewährleisten, entfällt zukünftig diese Aufgabe für die Gemeinden. Diese klare Aufgabenteilung wird unterstützt.

Abs. 2

Sofern sich die Nutzer/innen von staatlich geförderten Sprach- und Integrationskursen nicht angemessen an den Kurskosten beteiligen können, braucht es finanzielle Hilfestellung vom Staat. Wir legen Wert darauf, dass Personen, die für solche Kurse auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind, keine Sozialhilfe beantragen müssen. Zur Unterstützung solcher Personen braucht es deshalb eine gesetzliche Regelung ausserhalb des Sozialhilfegesetzes. Absatz 2 ist in diesem Sinn zu ergänzen.

§ 8 Sprachliche Frühförderung

Abs. 1

Die Einwohnergemeinden gewährleisten für Kinder im Vorkindergartenalter ein bedarfsgerechtes Angebot an Sprachförderung. Dieser Grundsatz wird unterstützt. Dies stellt indirekt eine Ausdehnung des Bildungsauftrages dar, weshalb diese Aufgabe grundsätzlich bei der Bildung anzugliedern wäre. Die Zuordnung zur Bildung wäre aus fachlicher Sicht richtig und wäre organisatorisch einfacher zu bewerkstelligen, da auf die vorhandene Schulinfrastruktur zurückgegriffen werden könnte.



Abs. 2

Die Verbindung der sprachlichen Frühförderung mit Integrationsmassnahmen für Erziehungsberechtigte ist aus unserer Sicht unklar. Eine Weisung der Vormundschaftsbehörde gestützt auf Art. 307 Abs. 3 ZGB ist unrealistisch. Deshalb sollte hier eine Konkretisierung vorgenommen werden.

§ 9 Erstinformation

Die Erstinformation wurde bisher von der Fachstelle Migration sichergestellt. Neu soll dafür der Kanton zuständig sein. Wir verzichten hier auf die Wiederholung der Ausführungen.

§ 10 Beratung

Es ist erfreulich festzustellen, dass der Fachstelle Migration nicht alle Aufgaben entzogen werden. Vorgesehen ist, die Fachstelle Migration zu einer Beratungsstelle für alle Ausländer/innen auszubauen. Die Fachstelle Migration hat sich schon längst von der spezifischen Beratung von ausländischen Arbeitskräften zu einer Beratungsstelle aller Ausländer/innen gewandelt. In diesem Sinn wird sich bei der Fachstelle nichts verändern und der Bericht des Regierungsrates schreibt nur die Geschichte nach. Wir sind sehr daran interessiert, dass die Fachstelle besser in dieses Gesetz eingebunden wird.

Abschliessend halten wir nochmals fest, dass wir zwar im Grundsatz mit den vorgeschlagenen Regelungen einverstanden sind, dass wir aber den Ausbau des Gesetzes zu einer umfassenden Integrationsförderung erwarten. Nur so würde dieses dem Auftrag der Motion Spescha/Jans gerecht. Für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir schon jetzt.

Freundliche Grüsse

Barbara Gysel
Präsidentin

Markus Jans
Fraktionschef Kantonsrat