

Motion für den Zuger Kantonsrat
eingereicht am: 03.05.07

Rupan Sivaganesan, Rosmarie Fähndrich-Burger, Trix Gaier, Markus Jans, Eusebius Spescha, Vreni Wicky

Sprachliche Integration von Ausländerinnen und Ausländern

Die Integration der Ausländerinnen und Ausländer im Kanton Zug soll verbessert werden. Zu diesem Zweck wird der Regierungsrat beauftragt,

a) dem Kantonsrat einen Bericht zu unterbreiten über das bestehende Angebot an Sprach- und Integrationskursen sowie über die anvisierten Zielgruppen;

b) dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, welche verbindliche Sprachkenntnisse für ausländische Personen vorsieht, die im Kanton Zug die Niederlassung beantragen. Dabei sind die Möglichkeiten, die das neue Gesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, in Kraft ab 1.1.2008) bietet, namentlich Artikel 34, wie auch die dazu neu erarbeiteten Verordnungen (Artikel 3 des Verordnungsentwurfs) zu berücksichtigen.

Begründung:

Sprache ist ein Faktor unter mehreren, die im Integrationsprozess von Ausländerinnen und Ausländern eine Rolle spielen. Gerade für wenig privilegierte Personengruppen ist sie jedoch einerseits ein bedeutendes Mittel für Teilhabe an der Zuger Gesellschaft, andererseits auch einer der wichtigsten Wege, um Selbstverantwortung für die eigene Integration zu übernehmen. Denn eine gemeinsame Sprache ist die Grundlage für die Verständigung in Schule und Ausbildung, am Arbeitsplatz, im Quartier und im Kontakt mit den Behörden. Im Gegensatz dazu begünstigt eine fehlende Kommunikation Vorurteile und Feindbilder auf allen Seiten. Auf der Grundlage einer gemeinsamen Sprache wird das interkulturelle Zusammenleben gefördert im Sinne einer gelebten Vielfalt durch ein Miteinander statt eines Nebeneinanders. Die persönlichen Perspektiven der Ausländerinnen und Ausländer in Bildung und Beruf lassen sich durch gezielten Spracherwerb verbessern.

Verschiedene Studien wie beispielsweise ein Bericht des Bundesamtes für Migration (BFM) von 2006 zeigen die Auswirkungen mangelnder Integration eindrücklich auf. So ist die Erwerbslosenquote bei ausländischen Arbeitnehmenden mit fast 9% dreimal so hoch wie jene von schweizerischen Arbeitnehmenden. Der Anteil der von Armut betroffenen ausländischen Personen in der Schweiz ist doppelt so hoch wie derjenige der schweizerischen Bevölkerung. Zwischen 15% und 20% eines Jahrgangs ausländischer Jugendlicher absolvieren keine berufliche Ausbildung. Dadurch haben sie ein höheres Risiko, arbeitslos oder sozialhilfeabhängig zu werden. Das zeigt sich am Beispiel von Jugendlichen aus aussereuropäischen Staaten, die mit total gut 29% besonders stark von Erwerbslosigkeit betroffen sind. Ausserdem konzentriert sich die ausländische Bevölkerung stark in städtischen Räumen. Einzelne Quartiere weisen hohe und steigende Ausländeranteile auf. Dort kumulieren und verstärken sich Integrationsprobleme oft gegenseitig. Gemäss dem BFM-Bericht beeinflussen Sprachkenntnisse die Integrationschancen klar. Der Erwerb von Kenntnissen einer Landessprache, mit Vorteil der lokalen Sprache des Wohnkantons, stellt eine Voraussetzung für Kommunikation dar. Entsprechend können mangelnde Sprachkenntnisse die Chancen in Integrationsbereichen wie der Schule, der Berufsbildung, der Arbeit, in den Bereichen Soziale Sicherheit und Gesundheit, gesellschaftliche Teilhabe, Wohnumfeld, Zusammenleben, interreligiöser Dialog und persönliche Sicherheit gefährden. Eine Studie des Amtes für Statistik der Stadt Zürich, ebenfalls von 2006, untersucht die Ähnlichkeit zwischen ausländischen und schweizerischen Stadtbewohnerinnen anhand von verschiedenen Indikatoren und kommt beispielsweise zum Schluss, dass Menschen aus Sri Lanka die am wenigsten integrierte Gruppe darstellen: 75% von ihnen arbeiten in der Gastronomie und in der Reinigungsbranche. Dies obwohl sie oft gute Ausbildungen absolviert haben in ihrem Herkunftsland.

Solche Resultate und Erkenntnisse gelten auch für den Kanton Zug. Viele Ausländerinnen und Ausländer haben auch in unserem Kanton die strukturelle und soziale Integration nicht in genügendem Ausmass geschafft. Dies entspricht einer sozialen Tatsache und zieht mannigfaltige persönliche und gesellschaftliche Probleme nach sich. Soll sich die Integrationsförderung erfolgreicher gestalten als bisher, sind daher zusätzliche Massnahmen gefragt.

Werden wenig privilegierte migrantische Personen mit geringen Sprachkenntnissen arbeitslos, so sind sie vielfältigen Zwängen ausgesetzt und müssen in der Regel spätestens dann Sprachkurse besuchen. Dem sollte präventiv entgegen gewirkt werden. Es gibt viele Belege und Erfahrungswerte, die darauf hinweisen, dass ausländische Personen mit Integrationsbedarf mit unverbindlich-freiwilligen Kursangeboten bis anhin ungenügend erreicht wurden. Mit den in dieser Motion vorgeschlagenen sprachlichen Integrationsmassnahmen entsteht kein erheblicher Mehraufwand auf der Angebotsseite: Die jetzigen Angebote können auch eine steigende Nachfrage abdecken. Es braucht lediglich kleinere Erweiterungen beispielsweise für Schichtarbeitende, deren Bedürfnisse zurzeit noch ungenügend abgedeckt sind.

Wenn das Kursangebot stimmt, dann werden verpflichtende Sprachmassnahmen auch von migrantischer Seite begrüsst. Dies zeigen Untersuchungen aus anderen europäischen Ländern. Auch im Kanton Zug wird der Vorschlag für verbindliche Sprachmassnahmen von verschiedenen Integrationsorganisationen und namentlich auch von den darin engagierten Migrantinnen und Migranten begrüsst und mitgetragen.

Das neue Gesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), das per 1.1.2008 in Kraft tritt, bietet im Artikel 34 eine Handhabe, um integrationswillige Personen, die sich um Spracherwerb bemühen und individuell gesetzte Sprachziele erreichen, die Niederlassungsbewilligung nach 5 Jahren regulärem Aufenthalt zu erteilen, sofern die anderen dafür erforderlichen Bedingungen erfüllt sind. Von der rechtlichen Lage her können sowohl Personen aus den so genannten Drittstaaten wie auch Personen aus über der Hälfte der EU/EFTA-Länder zu Spracherwerb im Zusammenhang mit der Erteilung der Niederlassungsbewilligung verpflichtet werden.

Da jedoch Personen aus Drittstaaten oftmals über besonderen Integrationsbedarf verfügen und sich ihr Zugang zum Arbeitsmarkt und anderen gesellschaftlichen Bereichen nicht immer einfach gestaltet, ist der Schwerpunkt auf ihre Förderung zu legen.

Bestimmte Personen wie Ehepartner/innen im Familiennachzug, die mit Schweizer/innen oder Niedergelassenen verheiratet sind, können nicht mit einer Niederlassungsklausel zum Spracherwerb verpflichtet werden. Hier können stattdessen Anspruchsgruppen definiert werden, insofern Integrationsbedarf besteht und wenig bis keine Sprachkenntnisse vorhanden sind. Ehepartner/innen im Familiennachzug können somit ein Anrecht auf einen Kursplatz erhalten, insofern sie einer Sprachmassnahme bedürfen. Ein solcher Ansatz wird in Deutschland bereits erfolgreich praktiziert.

Für das Feststellen des Bedarfs an Spracherwerb und das Festlegen der (individuellen) Sprachziele bieten sich in erster Linie Sprachkursanbieter an. Daneben ist eine zentrale, kantonale Koordinationsstelle zu definieren, die Information, Controlling, Beratung und Evaluation übernimmt oder steuert.

Die Bemühung um Spracherwerb und Verständigung sowie die Aneignung von grundlegenden sprachlichen Fähigkeiten sollen im Zentrum der Massnahmen stehen. Selbstständiges Leben und Kommunizieren im Alltag ohne den Zwang, ständig Übersetzungshilfen beziehen zu müssen, hat Priorität. Personen, die nicht alphabetisiert sind oder die physisch oder psychisch beeinträchtigt sind, können und sollen nicht dieselben Sprachziele erreichen müssen wie andere Zielgruppen. Jede/r Kursteilnehmende soll im eigenen Lerntempo Fortschritte machen können. Erfahrungen aus Holland zeigen jedoch, dass sich gerade in den Bereichen Verstehen und Sprechen (weniger in den Bereichen Lesen und Schreiben) auch zuvor nicht alphabetisierte Personen grundlegende Sprachkompetenzen aneignen können.

Was die Rahmenbedingungen und die Finanzierung von Sprachmassnahmen der vorgeschlagenen Art anbelangt, so ist festzuhalten, dass nicht zwingend neue Stellen geschaffen werden müssen, um die Sprachkurse zu koordinieren. Vielmehr dürfte dies weitgehend mittels einer Konzentration bereits bestehender Ressourcen im Bereich Integration möglich sein, da beispielsweise der Aufwand im Bereich der Asylfürsorge zurückgeht. Zudem lassen sich auch Schwerpunkte anders setzen, denn bis anhin wurde ja ebenfalls in Integration von Ausländer/innen investiert und es wurden kantonale Integrationsprogramme vom Bund mitfinanziert. Sollte eine Bewältigung der anfallenden Aufgaben auf diese Weise trotzdem nicht gewährleistet sein, so würde die Schaffung einer zusätzlichen Teilzeitstelle dafür ausreichen. Mittel- und langfristig zahlt sich eine anfängliche Investition in einen gezielten Integrationsprozess ohnehin mehrfach aus. Dies gilt insbesondere für die häufig anfallenden Übersetzungskosten und die als indirekte Folge von mangelhafter Integration resultierenden Unterstützungs- und sozialen Kosten.

Eine finanzielle Beteiligung der MigrantInnen selber ist (wie im Aargau und in Basel vorgesehen) durchaus in Betracht zu ziehen. Erfahrungen in Deutschland haben gezeigt, dass symbolische Kursbeiträge motivationssteigernd wirken. Aktuelle Angaben des SECO zeigen ausserdem, dass so genannte Rimessen (Rücküberweisungen von Geldern oder Gütern) von MigrantInnen in ihre Herkunftsstaaten in den letzten 5 Jahren um 50% zugenommen haben. Der Gesamtbetrag übersteigt die Entwicklungshilfegelder massgeblich. Wie für die Aufnahmegesellschaft Schweiz gilt es folglich auch für die MigrantInnen, die Schwerpunkte wenn nötig zu verlagern. Dies liegt in ihrem ureigensten Interesse. In jedem Falle ist bei der Erhebung von Kursgebühren aber der individuellen wirtschaftlichen Situation der Betroffenen Rechnung zu tragen. Eine solche Regelung entspricht dem aktuellen Verständnis von Integration als gesamtgesellschaftlichem Prozess, an dem sich MigrantInnen nach ihren Möglichkeiten beteiligen.

Mit den angeregten verbindlichen sprachlichen Integrationsmassnahmen wird ein wichtiger Schritt zur Beseitigung von Integrationsdefiziten möglich. Ausserdem lassen sich mittel- und langfristig Kosten sparen, die aufgrund von mangelnder Integration bisher anfallen. Es mögen viele Wege zu Integration führen, Sprache ist dabei gerade für weniger privilegierte Ausländerinnen und Ausländer jedoch eine Art Schnellzug und stärkt so das gesellschaftliche Zusammengehörigkeitsgefühl.

Weitere Unterlagen zum Thema finden sich auf www.rupan.ch > Standpunkte.