



Änderung des Gesetzes betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts vom 3. September 1992

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 9. Dezember 2014

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Antrag auf Änderung des Gesetzes betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts vom 3. September 1992 (Bürgerrechtsgesetz; kant. BüG; BGS 121.3). Dazu erstatten wir Ihnen den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Regelung auf Bundesebene
4. Zur Rechtslage in den übrigen Deutschschweizer Kantonen
5. Konferenzielle Anhörung/Vernehmlassung
6. Kommentar zu den neuen Bestimmungen
7. Zeitplan
8. Personelle und finanzielle Konsequenzen
9. Antrag

1. In Kürze

Wichtige Revision des Zuger Bürgerrechtsgesetzes

Auftragsgemäss unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Vorlage zur Teilrevision des Bürgerrechtsgesetzes. Das Zuger Bürgerrechtsgesetz soll in einem einzigen, aber wichtigen Punkt geändert werden. Bisher mussten die Einbürgerungswilligen genügende Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgerinnen resp. Mitbürgern nachweisen. Neu beantragt der Regierungsrat die für eine Einbürgerung erforderlichen Sprachkenntnisse im Bürgerrechtsgesetz in der Form von Sprachniveaus festzulegen. In der konferenziellen Anhörung wurde das Eintreten auf die Vorlage abgelehnt.

Das Bundesgericht hat im Jahre 2011 entschieden, dass es im Sinne der rechtsgleichen Handhabung der für eine Einbürgerung erforderlichen Spracherfordernisse und im Sinne der Gewährleistung eines fairen Verfahrens angebracht ist, den Bürgerrechtsbewerberinnen resp. -bewerbern zu einem frühen Zeitpunkt mitzuteilen, welches Sprachniveau bei den mündlichen und schriftlichen Sprachkenntnissen erwartet wird. Mit der Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes sollen diese Anforderungen für den Kanton Zug umgesetzt werden.

Regelung der konkreten Sprachniveaus

Die im kantonalen Bürgerrechtsgesetz vorgesehenen Sprachniveaus orientieren sich an einer europaweiten gemeinschaftlichen Grundlage, dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER). Dieser ist in sechs Niveaustufen von A1 (Anfängerinnen resp. Anfänger) bis C2 (Expertinnen resp. Experten) gegliedert. Einbürgerungswillige sollen neu den Nachweis erbringen, dass ihre mündlichen Sprachkenntnisse das Referenzniveau B1, ihre

schriftlichen Kenntnisse das Referenzniveau A2 erfüllen. Das Niveau B1 erlaubt das Verstehen von wichtigen Informationen von Behörden, Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern etc., das Niveau A2 die Verständigung in einfachen, routinemässigen Situationen auf einem Amt oder in einer anderen öffentlichen Institution. Personen, welche aus unverschuldetem Unvermögen die geforderten Referenzniveaus nicht erreichen können, sollen vom Nachweis der Deutschkenntnisse befreit werden.

Finanzielle Auswirkungen

Da die Einbürgerungswilligen die Kosten für den Nachweis der für eine Einbürgerung erforderlichen Sprachkenntnisse selbst übernehmen müssen, bewirkt diese Änderung des Bürgerrechtsgesetzes keine zusätzliche finanzielle Belastung der Bürgergemeinden oder des Kantons.

Konferenzielle Anhörung

An der konferenziellen Anhörung sprach sich eine klare Mehrheit der anwesenden Vertreterinnen resp. Vertreter der Parteien, Bürgergemeinden und übrigen interessierten Organisationen für das Nichteintreten auf die Vorlage des Regierungsrates und für die Beibehaltung der geltenden Rechtslage aus. Es wurde insbesondere geltend gemacht, dass mit gesetzlich festgelegten Sprachniveaus das Ermessen der Bürgergemeinden eingeschränkt werde und so die Gefahr bestehe, dass die Einbürgerung zu einem formellen Akt werde.

2. Ausgangslage

2.1. Einheitliche Einbürgerungskriterien im Kanton Zug

Der Regierungsrat hat am 28. Juni 2011 dem Kantonsrat beantragt, die Motion von Thomas Viliiger, Karl Nussbaumer und Manuel Aeschbacher betreffend einheitliche Einbürgerungskriterien im Kanton Zug teilweise erheblich zu erklären (Vorlage Nr. 1714.2 - 13825). Er vertrat die Ansicht, dass einzig im Bereich "betreffend Präzisierung der Anforderungen in Bezug auf die von Einbürgerungswilligen im Einbürgerungsverfahren erwarteten Sprachkenntnisse" Regelungsbedarf bestehe. Der Kantonsrat hat an der Sitzung vom 10. November 2011 dem Antrag des Regierungsrats auf teilweise Erheblicherklärung zugestimmt. Im Laufe der Vorbereitungsarbeiten zur Erarbeitung einer Vorlage betreffend Änderung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes (Erledigung des obigen Motionsbegehrens) stellte sich die Frage, ob das Motionsbegehren auf Verordnungsstufe zu regeln sei. Dieses Vorgehen wurde so bereits bei der Festlegung der für die Erteilung von Niederlassungsbewilligungen erforderlichen Sprachkenntnisse gewählt [Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz vom 31. Januar 2013 (EG AuG; BGS 122.5) sowie Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz vom 2. Juli 2013 (VO EG AuG; BGS 122.51)]. Der Regierungsrat beantragte mit Bericht und Antrag vom 2. April 2013 dem Kantonsrat, die teilweise erheblich erklärte Motion in ein teilweise erheblich erklärtes Postulat umzuwandeln (Vorlage Nr. 1714.3). Mit 36 zu 34 Stimmen hat der Kantonsrat in der Sitzung vom 26. September 2013 diesem Antrag jedoch nicht zugestimmt und damit an einer formell-gesetzlichen Regelung festgehalten.

3. Regelung auf Bundesebene

3.1 Bisher geltendes Recht

Im Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (Bürgerrechtsgesetz; eidg. BÜG; SR 141.0) gibt es aktuell keine spezielle Regelung zu den für eine Einbürgerung geforderten Sprachkenntnissen. Art. 14 eidg. BÜG hält aber u.a. fest, dass Bewerberinnen und Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert sein müssen. Darunter fällt auch die Fähigkeit, sich in einer der Landessprachen zu verständigen.

3.2 Revision des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes vom 20. Juni 2014

Das eidgenössische Bürgerrechtsgesetz ist vor kurzem einer Totalrevision unterzogen worden. Das Einbürgerungsverfahren soll vereinfacht sowie harmonisiert und der einbürgerungsrechtliche Integrationsbegriff an das Ausländerrecht angeglichen werden. Nach den Beratungen der bundesrätlichen Vorlage sowie einem Differenzbereinigungsverfahren haben National- und Ständerat am 20. Juni 2014 das totalrevidierte Bürgerrechtsgesetz in der Schlussabstimmung verabschiedet. Die Referendumsfrist ist am 9. Oktober 2014 unbenutzt abgelaufen (Referendumsvorlage vgl. BBl 2014 5133). Bei den vom Bund erlassenen bürgerrechtlichen Bestimmungen handelt es sich gemäss Art. 38 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) um Mindestvorschriften, um eine minimale Gleichbehandlung bei der Einbürgerungspraxis in den Kantonen zu erreichen.

Die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes erfordert, dass die Bewerberin oder der Bewerber u.a. erfolgreich integriert ist (Art. 11 Bst. a rev. eidg. BÜG). Eine erfolgreiche Integration zeigt sich von Gesetzes wegen an mehreren Kriterien, insbesondere auch in der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen (Art. 12 Abs. 1 Bst. c rev. eidg. BÜG).

Das Vorliegen einer Niederlassungsbewilligung ist zudem eine weitere, neu zu erfüllende Voraussetzung für ein Einbürgerungsgesuch (Art. 9 Abs. 1 Bst. a rev. eidg. BÜG). Die für die Erteilung von Niederlassungsbewilligungen erforderlichen gesetzlichen Grundlagen bestehen im Kanton Zug bereits (vgl. Ziff. 2.1.).

Nach Art. 48 rev. eidg. BÜG liegt der Vollzug des Gesetzes beim Bundesrat. Es obliegt ihm auch, das Datum für das Inkrafttreten des rev. eidg. BÜG zu bestimmen. Die Arbeiten zu den erforderlichen Ausführungsbestimmungen sind auf Bundesebene anhand genommen worden. Zentrale Bestandteile der neuen Verordnung sollen dabei Vorschriften zur neu erforderlichen Niederlassungsbewilligung sowie zu den sprachlichen Fähigkeiten sein. Die Vernehmlassung dazu ist für das Frühjahr 2015 und die Verabschiedung durch den Bundesrat für Herbst 2015 vorgesehen. Damit die Kantone die notwendigen Anpassungen auf kantonaler Ebene vornehmen können, sollen ausreichende Umsetzungsfristen eingeräumt werden. Der Bund rechnet mit zwei Jahren ab Verabschiedung des Gesetzes und einem Jahr ab Verabschiedung der Ausführungsbestimmungen, somit frühestens per Herbst 2016.

4. Zur Rechtslage in den übrigen Deutschschweizer Kantonen

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, auf welcher Regelungsebene in den Kantonen die für eine Einbürgerung erforderlichen Sprachkenntnisse normiert sind (vgl. Ziff. 4.1) und welche Sprachniveaus die Kantone verlangen (vgl. Ziff. 4.2).

4.1 Regelungsebene der erforderlichen Sprachkenntnisse

Im Kanton Zürich ist das Erfordernis genügender Sprachkenntnisse auf Verfassungsstufe festgehalten, dies allerdings nur in einer allgemeinen Formulierung (die Revision der kantonalen Bürgerrechtsverordnung ist zurzeit im Gange). Auf der Homepage des Gemeindeamtes des Kantons Zürich finden sich Informationen zu den für eine Einbürgerung mindestens nachzuweisenden konkreten Sprachniveaus¹.

In den Kantonen Basel-Landschaft und Solothurn findet sich die allgemeine Voraussetzung der genügenden sprachlichen Kenntnisse in einem Gesetz im formellen Sinn. Die konkret von den Einbürgerungswilligen zu erfüllenden Sprachniveaus sind im Internet publiziert². Die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Glarus und Schaffhausen regeln die für eine Einbürgerung erforderlichen Sprachkenntnisse in allgemeinen Formulierungen in Gesetzen im formellen Sinn. Angaben zu den konkret verlangten Niveaus sind nicht publiziert. Der Kanton Nidwalden stützt sich auf die im kantonalen Bürgerrechtsgesetz enthaltene allgemeine Voraussetzung der Integration. Die konkret von den Einbürgerungswilligen für eine Einbürgerung nachzuweisenden Sprachniveaus sind im Internet auf einem Merkblatt zu finden³.

Sieben Deutschschweizer Kantone regeln die konkret für eine Einbürgerung vorausgesetzten Sprachniveaus auf Verordnungsstufe (Basel-Stadt, Bern, Graubünden, Obwalden, Schwyz, St. Gallen, Uri). Darin werden u.a. auch das von den Einbürgerungswilligen nachzuweisende Niveau der Sprachkenntnisse, das konkrete Nachweisverfahren sowie die Anforderungen an Personen mit körperlichen oder geistigen Beeinträchtigungen festgelegt. Die von diesen Kantonen für eine Einbürgerung vorausgesetzten Sprachkenntnisse stützen sich auf die Referenzniveaus des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarates (GER)⁴. Das vom Kanton Obwalden in den Ausführungsbestimmungen zur Bürgerrechtsverordnung erwähnte europäische Sprachenportfolio⁵ orientiert sich ebenfalls an den Referenzniveaus des GER. Diese sechsstufige Niveau-Skala betrifft das Hör- und Leseverständnis, das Sprechen (an Gesprächen teilnehmen, zusammenhängend sprechen) sowie das Schreiben (vgl. Tabelle in der Beilage). Der Kanton Appenzell Innerrhoden regelt die für eine Einbürgerung erforderlichen Sprachkenntnisse in einer allgemeinen Formulierung auf Verordnungsstufe. Von den Einbürgerungswilligen wird konkret verlangt, dass sie die Innerrhoder Mundart verstehen⁶. Beim Kanton Aargau sind die Gemeinden gestützt auf die Verordnung über das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht verpflichtet, bei gesuchstellenden Personen ab vollendetem 16.

¹ http://www.gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/einbuengerungen/deutschtest.html (zuletzt besucht am 2. September 2014): siehe dort das PDF unter dem Titel Allgemeine Informationen.

² http://www.baselland.ch/infos_einb-ausl-hm.278497.0.html#body-over sowie <http://www.so.ch/departemente/volkswirtschaft/amt-fuer-gemeinden/buergerrecht/sprachstandsnachweis.html> (beide Homepages zuletzt besucht am 2. September 2014)

³ Vgl. das Merkblatt Sprachkompetenz und Prüfungszertifikat (zu finden unter http://www.nw.ch/de/onlinemain/dienstleistungen/?dienst_id=1481; zuletzt besucht am 2. September 2014)

⁴ <http://www.goethe.de/z/50/commeuro/i0.htm> (zuletzt besucht am 2. September 2014)

⁵ <http://www.sprachenportfolio.ch/page/content/index.asp?MenuID=2074&ID=3332&Menu=14&Item=1.1.4> (zuletzt besucht am 2. September 2014)

⁶ Vgl. S. 8 der Handreichung für die Einbürgerung im Kanton Appenzell I.Rh. (zu finden unter <https://secure.i-web.ch/dweb/ai/de/onlinedienste/publikationen/puballg/?pubid=3694&action=info>; zuletzt besucht am 2. September 2014)

Lebensjahr Sprachtests durchzuführen. Angaben zu den konkret verlangten Niveaus sind nicht publiziert.

Die Kantone Luzern und Thurgau kennen keine expliziten gesetzlichen Grundlagen zu den geforderten Sprachkenntnissen und verweisen auf die bundesrechtliche wie auch auf die kantonale Einbürgerungsvoraussetzung der genügenden Integration.

Fazit: Die Einbürgerungsvoraussetzung der genügenden Sprachkenntnisse wird je nach Kanton auf unterschiedlichen Regelungsebenen und in unterschiedlich ausgeprägten Konkretisierungen festgelegt. In keinem Deutschschweizer Kanton werden bisher die für eine Einbürgerung erforderlichen Sprachniveaus in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt. Der Kanton Zug geht diesbezüglich mit der vorgesehenen Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes einen Schritt weiter.

4.2 Zu den für eine Einbürgerung erforderlichen Sprachniveaus

Zehn Deutschschweizer Kantone (Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Graubünden, Nidwalden, Obwalden, St. Gallen, Solothurn, Uri, Zürich) verlangen mündliche Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1. Der Kanton Schwyz fordert diesbezüglich das Niveau B2.

Sechs Deutschschweizer Kantone (Bern, Basel-Stadt, Solothurn, Uri, Zürich) verlangen schriftliche Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2. Nidwalden fordert diesbezüglich das Niveau A1, Basel-Landschaft und Schwyz das Niveau B1.

Der Kanton Luzern verlangt für mündliche wie auch für schriftliche Sprachkenntnisse mindestens das Niveau A2.

Die in der Mehrzahl der Kantone bewährte Lösung Niveau B1 (mündlich) und Niveau A2 (schriftlich) soll auch für den Kanton Zug gelten.

5. Konferenzielle Anhörung/Vernehmlassung

Der Regierungsrat hat diesen Revisionsvorschlag zwischen der ersten und zweiten Lesung den Bürgergemeinden, den im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien sowie weiteren interessierten Organisationen im Rahmen einer konferenziellen Anhörung zur Stellungnahme unterbreitet. Der Weg der konferenziellen Anhörung wurde gewählt, da bei dieser Vorlage lediglich zu einer Bestimmung Stellung zu nehmen war.

Das Ergebnis der konferenziellen Anhörung vom 22. Oktober 2014 lautet:

5.1 Grundsätzliches/Eintreten

An der konferenziellen Anhörung vom 22. Oktober 2014 nahmen Vertretungen sämtlicher Bürgergemeinden sowie eine Vertretung des Verbandes der Zuger Bürgergemeinden teil. Von den im Kantonsrat vertretenen sechs Parteien waren die Alternativen - die Grünen Zug, die FDP. Die Liberalen Zug, die GLP Zug sowie die SVP des Kantons Zug anwesend. Die SP des Kantons Zug entschuldigte sich und reichte eine schriftliche Stellungnahme ein. Ebenfalls anwesend waren eine Vertreterin des Vereins Integrationsnetz sowie einer der Motionäre.

Im Rahmen der Eintretensdebatte wurden an der konferenziellen Anhörung die folgenden Punkte angesprochen:

Die Bürgergemeinden bringen vor, mit der vorgeschlagenen Gesetzesrevision werde ihnen das gemäss geltendem Recht zustehende Ermessen entzogen, sodass sie dem Einzelfall nicht ge-

recht werden könnten. Wenn die für eine Einbürgerung erforderlichen Sprachkenntnisse in Form von Niveaus festgeschrieben werden, bestehe die Möglichkeit nicht mehr, Personen einzubürgern, die zwar das geforderte Niveau nicht erreichen, gleichwohl aber gut integriert seien. Sodann sei es auch ausgeschlossen, von Einbürgerungswilligen im Einzelfall weitergehendere Sprachkenntnisse zu verlangen, als es das Gesetz vorsehe. Aus Gründen der Rechtsgleichheit dürfe man nicht jede einbürgerungswillige Person gleich behandeln. Das Institut der Einbürgerung werde zu einem rein formellen Akt, wenn infolge der gesetzlich festgeschriebenen Referenzniveaus das Ermessen nicht mehr ausgeübt werden könne.

Aus Sicht der Vertreterin des Integrationsnetzes Zug sind die Anforderungen bezüglich mündlicher Sprachkenntnisse beim Referenzniveau B1 zu hoch angesetzt. Um eine Überforderung der Einbürgerungswilligen zu vermeiden, sei das Referenzniveau A2 angemessen,

Die Vertreterin der Alternativen - die Grünen Zug wies auf Schwierigkeiten bei der Handhabung der vorgeschlagenen Regelung hin und sprach sich für eine Regelung auf Verordnungsstufe aus.

Der Vertreter der GLP Zug begrüßte die Festlegung der erforderlichen Sprachkenntnisse auf den vorgesehenen Referenzniveau, lehnte aber eine Regelung auf Gesetzesstufe ab. In Frage komme allenfalls eine Regelung auf Verordnungsstufe, wobei die Referenzniveaus als Richtwerte zu verstehen seien. Der Nachweis der Sprachkenntnisse mittels Zertifikaten dürfe nicht zu einem Anspruch auf Einbürgerung führen.

In der Folge wurde mit elf zu vier Stimmen (bei einer Enthaltung) das Eintreten auf die Vorlage des Regierungsrates abgelehnt.

Die SP begrüßte in ihrer schriftlichen Stellungnahme vom 22. Oktober 2014 die Schaffung einer einheitlichen Regelung, da punkto Sprachkompetenzen Regelungsbedarf bestehe. Sprachliche Kenntnisse alleine seien aber nicht ausreichend für eine gute Integration. Die Festlegung der Niveaus, insbesondere die höhere Gewichtung des mündlichen Sprachgebrauchs, erachtet die SP als sinnvoll. Sie unterstützt die Ausnahmeregelung von § 5 Abs. 4 kant. BÜG, fragt sich aber, wie Benachteiligungen konkret vorgebeugt werden könne. Sodann macht sie geltend, hinsichtlich der Kosten des Nachweises der Sprachkenntnisse sei das Verursacherprinzip zu hinterfragen, da Personen mit kleinerem Einkommen überproportional zur Finanzierung beitragen müssten. Den Behörden müsse ein Ermessensspielraum verbleiben, weil für Jugendliche, die im Kindes- oder Jugendalter einwandern, andere Kriterien gelten sollten als für Erwachsene.

5.2 Detailberatung zu § 5 Abs. 3 kant. BÜG (für den Fall, dass an der vorgeschlagenen Variante festgehalten werden soll)

Der Vertreter der GLP Zug beantragt, die Regelung auf Gesetzesstufe zu streichen und die konkreten Referenzniveaus als Richtwerte in einer Verordnung festzulegen.

Die Vertreterin der Alternativen - die Grünen Zug vertritt die Ansicht, dass die vorgeschlagenen Referenzniveaus sinnvollerweise auf Verordnungsstufe zu regeln sind.

Der anwesende Motionär beantragt, § 5 Abs. 3 kant. BÜG dahingehend zu ergänzen, dass Einbürgerungswillige mindestens über mündliche Deutschkenntnisse auf Referenzniveau B1 verfügen müssen, zieht dann aber seinen Antrag zugunsten des unten erwähnten Antrags eines Bürgerrates auf Erhöhung der Referenzniveaus zurück.

Die Vertretungen der Bürgergemeinden betonen erneut, dass mit § 5 Abs. 3 kant. BÜG sozusagen ein Anspruch auf Einbürgerung begründet werde, sobald Einbürgerungswillige die vom Gesetz geforderten sprachlichen Referenzniveaus nachweise können. Der Handlungsspielraum der Bürgergemeinden werde dadurch eingeschränkt, zumal die vorgeschlagenen Niveaus tief angesetzt seien. Ein Bürgerrat beantragt daher, mündlich das Niveau B2 und schriftlich das Niveau B1 festzulegen, weil Einbürgerungswillige bei diesen höheren Niveaus über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, um eingebürgert zu werden.

In der ersten Abstimmung unterliegt der Antrag des Regierungsrates (Referenzniveaus B1 mündlich, A2 schriftlich) mit elf zu drei Stimmen (bei zwei Enthaltungen) dem Antrag, die Referenzniveaus auf den Stufen B2 mündlich sowie B1 schriftlich festzusetzen. Der Antrag auf Erhöhung der Referenzniveaus unterliegt in der Folge dem Antrag auf Streichung von § 5 Abs. 3 kant. BÜG mit neun zu fünf Stimmen (bei zwei Enthaltungen).

5.3 Detailberatung zu § 5 Abs. 4 kant. BÜG und § 5 Abs. 5 kant. BÜG (für den Fall, dass an den vorgeschlagenen Varianten festgehalten werden soll)

Die Mehrheit der Anwesenden stimmt diesen beiden vorgeschlagenen Bestimmungen zu.

5.4 Stellungnahme des Regierungsrates zum Ergebnis der konferenziellen Anhörung

Der Kantonsrat hat an der Sitzung vom 10. November 2011 dem Antrag des Regierungsrates (Vorlage 1714.2 - 13825) auf teilweise Erheblicherklärung der Motion Thomas Villiger, Karl Nussbaumer und Manuel Aeschbacher betreffend einheitliche Einbürgerungskriterien im Kanton Zug zugestimmt und damit dem Regierungsrat den Auftrag zur Teilrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes erteilt. Da sich im Laufe der Gesetzgebungsarbeiten herausstellte, dass eine Regelung auf Verordnungsstufe in gesetzestechnischer Hinsicht bedeutend sinnvoller ist, beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat mit Bericht und Antrag vom 2. April 2013 (Vorlage 1714.3 - 14296), die teilweise erheblich erklärte Motion in ein teilweise erheblich erklärtes Postulat umzuwandeln. Diesen Antrag hat der Kantonsrat am 26. September 2013 mit 36 zu 34 Stimmen abgelehnt. Somit hat er dem Regierungsrat den Auftrag erteilt, eine Lösung auf Gesetzesstufe vorzuschlagen. Auftragsgemäss unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Vorlage zur Teilrevision des Bürgerrechtsgesetzes; anlässlich der konferenziellen Anhörung hatte sich eine Mehrheit der Anwesenden gegen das Eintreten auf die Vorlage ausgesprochen.

Der Regierungsrat weist in diesem Zusammenhang nochmals darauf hin, dass bereits im geltenden Recht eine genügende gesetzliche Grundlage besteht, die ihn zum Erlass vollziehender Bestimmungen ermächtigt. Bereits unter dem geltenden Recht wäre es daher möglich, die Frage der erforderlichen Sprachniveaus für eine Einbürgerung auf Verordnungsstufe zu regeln. Im Sinne einer schlanken und kohärenten Gesetzgebung sollte daher darauf verzichtet werden, im Gesetz selber eine spezifische, über die allgemeine Vollzugskompetenz der Regierung hinausgehende, Ermächtigung zum Erlass der Sprachniveaus zu schaffen.

Die Frage, ob eine generell-abstrakte Norm auf Gesetzes- oder auf Verordnungsstufe geregelt werden soll, hängt in erster Linie von den Erfordernissen des Legalitätsprinzips ab, wonach Grundlage und Schranke des staatlichen Handelns das Recht ist (Art. 5 Abs. 1 Bundesverfassung vom 18. April 1999; SR 101). Für eine Regelung auf Verordnungsebene sprechen sodann die Möglichkeit zur rascheren Anpassung (da auf ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren verzichtet werden kann) sowie die Tatsache, dass der Regelungsinhalt eher technischer und vollziehender Natur ist. Der Regierungsrat hat im früheren Verlauf des Prozesses bereits da-

rauf hingewiesen, dass er im vorliegenden Fall eine Regelung auf Verordnungsstufe als hinreichend erachtet. Im Übrigen wäre der Kanton Zug wohl einer von wenigen Kantonen (wenn nicht gar der einzige), der eine derartige Regelung auf Gesetzesstufe hätte.

Hinsichtlich des Ermessens der zuständigen Organe bei der Handhabung der Sprachniveaus ist darauf aufmerksam zu machen, dass Ermessen rechtsgleich und willkürfrei zu handhaben ist. Werden die für eine Einbürgerung vorausgesetzten Sprachniveaus generell-abstrakt verankert, verbleibt den zuständigen Organen diesbezüglich kein Ermessen bezüglich der Anforderungslimite mehr, sondern sie haben die Prüfung der erforderlichen Sprachkenntnisse zwingend daran zu messen. Dies bedeutet konkret, dass es nicht zulässig ist, von bildungsnahen Personen bessere Sprachkenntnisse zu verlangen als von bildungsfernen. Dieses Vorgehen widerspricht dem Legalitätsprinzip, denn § 5 Abs. 2 kant. BÜG fordert ausschliesslich "genügende Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgern". So dürfen denn auch keine höheren Anforderungen (wie beispielsweise ausgezeichnete Sprachkenntnisse) an gebildete Einbürgerungswillige gestellt werden.

Dadurch dass für die Sprachkenntnisse Referenzniveaus festgelegt werden, ergibt sich noch kein Anspruch auf eine Einbürgerung. Die Einbürgerungswilligen haben nämlich noch weitere in § 5 Abs. 2 kant. BÜG enthaltene Einbürgerungsvoraussetzungen zu erfüllen, deren Beurteilung immer noch im Ermessen der Bürgergemeinden liegt.

Gestützt auf den Auftrag des Kantonsrates legt der Regierungsrat die vorliegende Vorlage dem Parlament vor.

6. Kommentar zu den neuen Bestimmungen

6.1 § 5 Abs. 3 BÜG

Die neue Bestimmung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes regelt das von den Einbürgerungswilligen geforderte Niveau der sprachlichen Kenntnisse und erfüllt somit die Anliegen der Motion. Die Festlegung des Nachweises der von den Einbürgerungswilligen geforderten Sprachkenntnisse orientiert sich am oben (vgl. Ziff. 3.1) bereits erwähnten Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER). Dieser enthält zahlreiche Beschreibungen von Sprachkompetenzen, welche gesamthaft illustrieren, was kommunikative Sprachverwendungskompetenz auf unterschiedlichen Niveaus bedeuten kann. Dessen sechsstufige Skala der Referenzniveaus von A1 bis C2 umfasst insgesamt ein sehr breites Kompetenzspektrum (vgl. Tabelle in der Beilage).

Die Einbürgerungswilligen sollen für eine Einbürgerung bei den mündlichen Sprachkenntnissen (Verstehen, Sprechen) das Referenzniveau B1, bei den schriftlichen Kenntnissen (Schreiben) das Referenzniveau A2 erfüllen und nachweisen. Das Niveau B1 erlaubt das Verstehen von wichtigen Informationen von Behörden, Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern etc., das Niveau A2 die Verständigung in einfachen, routinemässigen Situationen auf einem Amt oder in einer anderen öffentlichen Institution. Die Unterscheidung zwischen schriftlichen und mündlichen Kompetenzen ist sinnvoll und wird auch vom Bundesgericht gestützt (vgl. BGE 1D_1/2011, E. 3.3ff. vom 13. April 2011). Damit auch Einbürgerungswillige mit einem tieferen Bildungsgrad eingebürgert werden können und nicht diskriminiert werden, sind die Anforderungen an die schriftliche Sprachbeherrschung (Schreiben) nicht zu hoch anzusetzen.

Auch aus dem neuen Sprachlernkonzept *fide* des Bundes geht hervor, dass die mündlichen Fertigkeiten im Alltag der Migrantinnen und Migranten stärker gewichtet werden sollen als die

schriftlichen Kenntnisse. Grundsätzlich sind bei den Sprachstandsnachweisen die individuell unterschiedlichen Voraussetzungen entsprechend zu berücksichtigen. Mit *fide* kann auf Sprachlernprozesse adäquater eingegangen und der Sprachstand der verschiedenen Kompetenzen besser eruiert werden. Die *fide*-Referenzniveaus basieren ebenfalls auf der Grundlage des GER⁷. Dies ist eine Vorgabe des Bundes für das *fide* Sprachlernkonzept. Das bedeutet, dass auch künftige *fide* -Sprachnachweise immer ins GER-Referenzsystem übersetzt werden können. Mittel- bis längerfristig soll der *fide*-Sprachenpass den europaweit anerkannten Sprachzertifikaten (telc, Goethe) sowie den vereinzelt kantonal anerkannten schul- oder behördeninternen Nachweisen gleichgestellt, respektive offiziell als Nachweis anerkannt werden.

Weitere Gründe sprechen für die vorgeschlagenen Referenzniveaus:

- Gemäss dem neuen eidgenössischen Bürgerrechtsgesetz (vgl. oben Ziff. 3) können Einbürgerungswillige nur noch eingebürgert werden, wenn sie im Zeitpunkt der Gesuchstellung eine Niederlassungsbewilligung besitzen. In diesem Zusammenhang bezieht sich auch das Bundesrecht auf den GER: Eine vorzeitige Niederlassungsbewilligung kann gestützt auf Art. 34 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20) vom 16. Dezember 2005 erteilt werden, wenn u.a. "gute Kenntnisse einer Landessprache" vorliegen. In der diesbezüglichen Ausführungsbestimmung von Art. 62 Abs. 1 lit. b der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE; SR 142.201) erfüllen Ausländerinnen und Ausländer diese Voraussetzung dann, wenn sie in der am Wohnort gesprochenen Landessprache mindestens das Referenzniveau A2 des GER erreichen. Da es sich bei Art. 62 Abs. 1 lit. b VZAE um eine Mindestvorschrift handelt, können die Kantone höhere Anforderungen vorsehen. Der Regierungsrat hat in Ausführung von § 8 Abs. 3 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz vom 31. Januar 2013 (EG AuG; BGS 122.5) in der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz vom 2. Juli 2013 (VO EG AuG; BGS 122.51) die für eine Niederlassungsbewilligung erforderlichen Niveaus mit B1 [kommunikativ (Verstehen, Sprechen)] und A2 (schriftlich) festgelegt. Für die Prüfung und Erteilung der Niederlassungsbewilligungen ist das kantonale Amt für Migration der Sicherheitsdirektion zuständig.

Angehörige von Staaten mit Niederlassungsvereinbarungen, die einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung einräumen, müssen die sprachlichen Voraussetzungen jedoch nicht erfüllen. Dies gilt auch für ausländische Ehegattinnen und Ehegatten sowie eingetragene Partnerinnen und Partner von schweizerischen Staatsangehörigen oder für ausländische Ehegattinnen und Ehegatten oder eingetragene Partnerinnen oder Partner von Personen mit Niederlassungsbewilligung, welche nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren in der Schweiz einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung haben (Art. 42 Abs. 3 AuG und Art. 43 Abs. 2 AuG). Des Weiteren haben auch Kinder unter zwölf Jahren von Schweizerinnen und Schweizern sowie von Personen mit Niederlassungsbewilligung einen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung, ohne die sprachlichen Kenntnisse nachweisen zu müssen (Art. 42 Abs. 4 AuG sowie 43 Abs. 3 AuG).

- Ein im Auftrag der eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen (EKA, heute Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, EKM) vom Lern- und Forschungszentrum Fremdsprachen der Universität Freiburg zum Rahmencurriculum herausgegebener Kurzbericht⁸ hält es für wünschenswert, im Hinblick auf Einbürgerungen ein Sprachkompetenzprofil zu bestimm-

⁷ Vgl. dazu <http://www.fide-info.ch/de/fide/sprachniveaus> (zuletzt besucht am 2. September 2014)

⁸ Vgl. dazu http://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/themen/kurzbericht_rahmenkonzept.pdf (zuletzt besucht am 2. September 2014)

men, "das die Verständigung mit den Mitbürgern ermöglicht und realistischerweise auch von weniger Lerngewohnten erreicht werden kann. Um diesen beiden Anforderungen zu entsprechen, sollte man sich auf ein Profil einigen, das für das Hören und Sprechen nicht höher liegt als das Niveau B1.1. („Einstieg in die selbständige Sprachverwendung“ nach dem Europäischen Referenzrahmen) und nicht tiefer als A.2.1." Der Kurzbericht macht insbesondere darauf aufmerksam, dass sich unter den Einbürgerungswilligen Akademikerinnen und Akademiker, schriftunkundige Menschen sowie solche, deren Spracherwerb in sprachsystembezogenen Bereichen ‚blockiert‘ ist, befinden, so dass der Schriftspracherwerb auch bei grossen Anstrengungen höchstens teilweise gelingt. Mit dem oben erwähnten Profil für die mündliche Sprachkompetenz wird laut der EKM ein mittleres Niveau sprachlicher Integration gefordert, was eine sinnvolle und erreichbare Stufe beim Sprachenlernen ist. Der Kurzbericht spricht sich klar gegen die Verwendung von rein schriftlichen Sprachtests aus. Solche Tests erlauben gemäss EKM keine Aussagen über die Kommunikationsfähigkeit im Mündlichen und würden bestimmte Gruppen von Einbürgerungswilligen benachteiligen.

Unter Berücksichtigung obiger Erwägungen beantragt der Regierungsrat, das Referenzniveau für die mündlichen Sprachkenntnisse auf der Stufe B1, dasjenige für die schriftlichen Sprachkenntnisse auf der Stufe A2 anzusetzen. Zudem beabsichtigt er, weitere ausführende Einzelheiten wie die Regelung des konkreten Nachweisverfahrens auf Verordnungsstufe zu regeln.

6.2 § 5 Abs. 4 BüG

Trotz der unterschiedlichen Anforderungen an die mündlichen und schriftlichen Kenntnisse gibt es Personen, die nicht in der Lage sind, die vorgesehenen Niveaus B1/A2 zu erreichen.⁹ Im Sinne der Chancengleichheit und des Schutzes vor Diskriminierung müssen diese Personen, welche aus unverschuldetem Unvermögen das geforderte Referenzniveau nicht erreichen, vom Sprachstandsnachweis befreit werden können. Diese Ausnahmeklausel findet einzig Anwendung auf Personen, welche aufgrund vor allem einer geistigen und/oder körperlichen Behinderung oder einem anderen unverschuldeten Unvermögen, welches sich auf den Spracherwerb auswirkt (z.B. primärer Analphabetismus, bei welchem Menschen nicht in der Lage sind zu schreiben und zu lesen, da sie diese Fähigkeiten nie erworben haben; Legasthenie), nicht fähig sind, das geforderte Kriterium zu erfüllen. Unverschuldet ist das Unvermögen dann, wenn trotz dem Willen zum Erlernen der Sprache – welcher sich z.B. anhand regelmässiger Sprachkursbesuche zeigt, was von den Einbürgerungswilligen auch nachgewiesen werden muss – das geforderte Niveau nicht erreicht werden kann. Damit wird unter anderem sichergestellt, dass der Nachweis der erforderlichen Deutschkenntnisse keine unzulässige (indirekte) Diskriminierung aufgrund einer Behinderung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV darstellt. Die Ausnahmeklausel entspricht derjenigen von § 8 Abs. 2 EG AuG, was im Sinne der Rechtsgleichheit, der Rechtssicherheit und einer einheitlichen kantonalen Praxis liegt.

6.3 § 5 Abs. 5 BüG

Gestützt auf neue Bestimmung von § 5 Abs. 5 kant. BüG sind die Kosten für den Nachweis der für eine Einbürgerung erforderlichen Sprachkenntnisse nach dem Verursacherprinzip von den Bewerberinnen und Bewerbern selbst zu tragen.

⁹ Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG) vom 4. März 2011, BBL 2011; S. 2832

7. Zeitplan

Es ist folgender Zeitplan vorgesehen:

- Januar 2015 Kommissionsbestellung im Kantonsrat
- Mai 2015 Erste Lesung im Kantonsrat
- August 2015 Zweite Lesung im Kantonsrat
- September 2015 Publikation im Amtsblatt
- November 2015 Ablauf Referendumsfrist
- Januar 2016 Inkrafttreten

8. Personelle und finanzielle Konsequenzen

Gestützt auf die neue Bestimmung von § 5 Abs. 5 BÜG sind mit der vorliegenden Änderung des Bürgerrechtsgesetzes weder beim Kanton noch bei den Bürgergemeinden finanzielle oder personelle Konsequenzen verbunden.

9. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen (Vorlage Nr. 2467.1 - 14846) beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage Nr. 2467.2 - 14847 sei einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Die Motion von Thomas Villiger, Karl Nussbaumer und Manuel Aeschbacher betreffend einheitliche Einbürgerungskriterien im Kanton Zug (Vorlage Nr. 1714.1 - 12821) sei als erledigt abzuschreiben.

Zug, 9. Dezember 2014

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilagen:

- Tabellenübersicht der sechsstufigen Skala der Referenzniveaus des GER