



## **Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (EG AuG; BGS 122.5) betreffend Nachweis von Deutschkenntnissen für den Erhalt der Niederlassungsbewilligung**

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission  
vom 26. Oktober 2015

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission des Kantonsrates betreffend Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (EG AuG; BGS 122.5) hat die Vorlage des Regierungsrates vom 30. Juni 2015 (Vorlagen Nr. 2529.1/2 - 14972/3) in der Sitzung vom 26. Oktober 2015 beraten und verabschiedet. Sicherheitsdirektor Beat Villiger vertrat das Geschäft aus Sicht der Regierung. Er wurde von Meret Baumann, Stv. Generalsekretärin der Sicherheitsdirektion, und Georg Blum, Leiter Amt für Migration, unterstützt. Das Protokoll führte Annatina Caviezel.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Ausgangslage
2. Ablauf der Kommissionsberatung
3. Eintretensdebatte
4. Detailberatung
5. Schlussabstimmung
6. Kommissionsantrag

### **1. Ausgangslage**

Im Kanton Zug sind ca. 19 500 Personen mit einer Niederlassungsbewilligung C und ca. 12 500 mit einer Aufenthaltsbewilligung B registriert. Die grosse Mehrheit der Ausländerinnen und Ausländer, welche über eine Aufenthaltsbewilligung B verfügen, erhalten gestützt auf einen bundesrechtlichen Rechtsanspruch nach fünf Jahren eine Niederlassungsbewilligung C. Einige wenige Personen haben keinen solchen Rechtsanspruch. Diese Personen müssen aber verschiedene Vorgaben erfüllen, damit ihnen gemäss Bundesrecht eine Niederlassungsbewilligung erteilt werden kann. Bei der ordentlichen Erteilung nach frühestens zehnjährigem Aufenthalt müssen die Behörden das bisherige Verhalten und den Grad der Integration berücksichtigen. Von Bundesrechts wegen werden diese Vorgaben jedoch nicht weiter konkretisiert, indem beispielsweise bestimmte Sprachkenntnisse als Nachweis für eine ausreichende Integration vorgeschrieben werden. Viel mehr verfügen die zuständigen kantonalen Behörden über einen Ermessensspielraum.

Dieser Ermessensspielraum der zuständigen Behörde wurde im Kanton Zug eingeschränkt und gestützt auf eine als erheblich erklärte Motion von Rupan Sivaganesan, Rosemarie Fähndrich Burger, Eusebius Spescha, Vreni Wicky, Beatrice Gaier und Markus Jans betreffend sprachliche Integration von Ausländerinnen und Ausländern eine Bestimmung verabschiedet, welche Deutschkenntnisse für den Erhalt einer Niederlassungsbewilligung C voraussetzt. Verlangt wird nach der geltenden Regelung ein hohes Sprachniveau von B1 mündlich und A2 schriftlich. Eine Ausnahme ist nur dann möglich, wenn dieses Niveau aus unverschuldetem Unvermögen nicht erreicht werden kann. Dank guten Deutschkenntnissen sollen die betreffenden Personen bessere Chancen erhalten, sich beruflich und gesellschaftlich zu entwickeln.

Im Regelfall haben sich diese Vorgaben bewährt. Das Bundesrecht sieht jedoch die Möglichkeit vor, dass Personen wegen wichtigen öffentlichen Interessen (i.d.R. erhebliche kantonale fiskalische Interessen) eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann. Wenn nun Personen ihre Aufenthaltsbewilligung erst aufgrund ihrer weit überdurchschnittlichen finanziellen Verhältnisse erhalten haben, ist der mit dem Spracherfordernis ursprünglich angestrebte Zweck bereits erreicht. Entsprechend den bundesrechtlichen Bestimmungen bei der Aufenthaltsbewilligung wird deshalb eine Ausnahmeregelung von dem geforderten Sprachniveau für die Niederlassungsbewilligung vorgeschlagen. Die betreffenden Personen müssen zwar weiterhin die Voraussetzungen gemäss Bundesrecht erfüllen und es wird somit auch weiterhin der Grad der Integration berücksichtigt, dieser ist jedoch nicht an das Erreichen eines bestimmten Sprachniveaus einer Landessprache geknüpft.

Gleichzeitig mit der vorgeschlagenen materiellen Änderung sollen zwei notwendige technische Anpassungen vorgenommen werden. Es geht einerseits um die Wiederaufnahme einer gesetzlichen Regelung betreffend Mitteilungspflichten der Zivilstandsbehörden an das Amt für Migration (AFM) und andererseits um die Modifikation eines Verweises bei der Dublin-Haft.

## **2. Ablauf der Kommissionsberatung**

An der Kommissionssitzung vom 26. Oktober 2015 orientierte Regierungsrat Beat Villiger in einer kurzen Einführung über die Ausgangslage, den Handlungsbedarf und die Haltung des Regierungsrats. Daraufhin erklärte Georg Blum, Leiter Amt für Migration, anhand der beiliegenden schematischen Darstellung die verschiedenen Bewilligungskategorien sowie die Abläufe und Voraussetzungen zum Erhalt einer Niederlassungsbewilligung (vgl. Beilage 1). Die Vorlage im Detail stellte Meret Baumann, Stv. Generalsekretärin der Sicherheitsdirektion, vor.

## **3. Eintretensdebatte**

Die Kommission diskutierte bereits im Rahmen der Vorstellung der Vorlage über vereinzelte Punkte, welche daraufhin in der Eintretensdebatte wieder aufgenommen wurden. Im Zentrum der Diskussion stand dabei die Interpretation des öffentlichen Interesses. Eine kleine Minderheit der Kommission bezweifelte, dass ein gesamtkantonales fiskalisches Interesse bestehe, da es nur um ganz wenige Leute, etwa 20 Personen, gehe und das öffentliche Interesse nicht an individuelle Personen zu knüpfen sei. Darüber hinaus sei die Befürchtung, dass die betroffenen Personen in einen anderen Kanton ziehen und dadurch Steuerausfälle entstehen, rein hypothetisch. Die grosse Mehrheit der Kommission war sich jedoch einig, dass ein öffentliches Interesse an der Anwesenheit von sehr vermögenden Personen im Kanton Zug vorliegt; in den betreffenden Fällen wird im Minimum ein steuerbares Einkommen von 1 Mio. Franken und ein steuerbares Vermögen von 20 Mio. Franken vorausgesetzt. Dabei stellt nicht die Anwesenheit dieser Personen per se das öffentliche Interesse dar, sondern die Folgen dieses Aufenthalts – konkret das Steuersubstrat, welches damit dem Kanton Zug zur Verfügung steht.

Des Weiteren debattierte die Kommission über die Frage, ob mit dieser Vorlage eine Ungleichheit geschaffen werde. Dabei wurde unter anderem auf die unterschiedlichen Begriffe im Englischen hingewiesen, wonach «Equality» auf der Gleichwertigkeit aller Personen basiert, wohingegen «Equity» davon ausgeht, dass nicht alle Personen gleich sind, jedoch eine Chancengleichheit angestrebt werden sollte. Es wurde betont, dass die Regelung mit den Deutschkenntnisanforderungen nicht auf vermögende Personen fokussiert, sondern es um die schwer erreichbaren Zielgruppen geht und die Grundintension die Förderung der sozioökonomischen und rechtlichen Chancengleichheit ist. Des Weiteren wurde erwähnt, dass in der Ausländerpolitik nicht von einem dogmatischen, sondern von einem pragmatischen Ansatz ausgegangen werden sollte, indem man in begründeten Fällen auch Ausnahmen vorsehen kann, wenn diese

im öffentlichen Interesse liegen. Als Gegenmeinung wurde angeführt, dass auch von einer reichen Person erwartet werden könne, dass sie sich nach zehn Jahren Aufenthalt in der Schweiz um den Spracherwerb bemühe. Ein Kosmopolit, der eigentlich Zeit und Finanzen dazu hätte, solle sich gleichermaßen integrieren und unsere Sprache erlernen müssen, wie dies von einem Arbeiter auf dem Bau gefordert werde. Andernfalls stelle dies eine massive Rechtsungleichheit dar. Im Ergebnis war die Mehrheit der Kommission jedoch der Ansicht, dass im Rahmen einer Interessenabwägung das öffentliche Interesse an der vorgeschlagenen Ausnahme gegenüber einer ausnahmslosen Anwendung des Erfordernisses eines bestimmten Sprachniveaus überwiege.

Die Kommission begrüßte grossmehrheitlich die mit der Gesetzesvorlage geschaffene Transparenz und widersprach dabei dem Einwand, dass eine offene Käuflichkeit zur Schau gestellt werde und das Signal nach aussen verheerend sei. Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass im Gegensatz zu anderen Kantonen die Spracherfordernisse und deren Ausnahmen gesetzlich und somit transparent geregelt werden und das Treffen von Ausnahmen nicht einfach den zuständigen Behörden im Rahmen ihres Ermessens überlassen werde.

Die Kommission erkundigte sich, ob im Hinblick auf die laufende Revision des Ausländerrechts auf Bundesebene (sog. Integrationsvorlage) die zur Debatte stehende Gesetzesänderung nur für kurze Zeit Gültigkeit haben könnte. Die Integrationsvorlage ist schon seit mehreren Jahren in Bearbeitung; als aktueller Stand wurde der am 8. März 2013 vom Bundesrat verabschiedete Gesetzesentwurf von den eidgenössischen Räten zur Überarbeitung an den Bundesrat zurückgewiesen. Es ist noch ungewiss, wann und mit welchem Inhalt diese Integrationsvorlage verabschiedet wird. Es dürfte voraussichtlich aber noch einige Jahre dauern, was im Ausländerrecht einen ziemlich langen Zeitraum darstellt. Die zurückgewiesene Integrationsvorlage sah vor, dass weniger Personen einen Rechtsanspruch auf Erhalt der Niederlassungsbewilligung haben sollen und dass – gleich wie bereits heute im Kanton Zug – ein Sprachniveau vorgeschrieben werden soll. Der Bundesrat würde in einer Verordnung die massgebenden Sprachkompetenzen regeln, wobei noch nicht bekannt ist, welche Mindestanforderungen gelten würden und ob die Kantone höhere Anforderungen stellen könnten. Gemäss Botschaft sollen aber die persönlichen Verhältnisse beachtet und zum Beispiel aufgrund Analphabetismus, Illettrismus oder Betreuungspflichten Ausnahmen von den Voraussetzungen gemacht werden können.

Schlussendlich wurde festgehalten, dass Integration nicht nur über die Sprache stattfinden kann, sondern auch über Wirtschaftspflege und Wirtschaftsförderung (z.B. die Schaffung von Arbeitsplätzen) sowie über Spenden und Sponsoring im Bereich von Kultur, Sport, Vereinen, Sozialinstitutionen etc. Gleichzeitig wird aber zu bedenken gegeben, dass es dabei nicht immer um reine Gemeinnützigkeit geht, sondern auch Goodwill erkaufte wird und dass unter Umständen gewisse Personen ein Reputationsrisiko darstellen können.

**Die Kommission beschloss mit 13:2 Stimmen auf die Vorlage zur Änderung des EG AuG (Vorlage Nr. 2529.1/2 - 14972/3) einzutreten.**

#### **4. Detailberatung**

##### **Zu § 6 EG AuG**

Es wurde nachgefragt, ob bei dieser Bestimmung allenfalls zusätzlich ein Melderecht von Seiten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) an das AFM aufzunehmen sei. In Fällen von häuslicher Gewalt mit Kindeswohlgefährdung kann die KESB gegenüber der Tatperson Weisungen aussprechen. Um darüber hinaus bei wiederholter Gewalttätigkeit auch ausländerrechtliche Möglichkeiten prüfen zu können, brauche es eine Meldung von der KESB an das

AFM. Den Tatpersonen soll im ausländerrechtlichen Verfahren vermehrt angedroht werden, dass im Wiederholungsfall ihre Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung gefährdet sein könnte.

Da die Frage nicht gänzlich geklärt werden konnte, hat die Sicherheitsdirektion nachträglich überprüft, ob nicht bereits ein Melderecht von Seiten des KESB an das AFM existiert. Dabei hat sich ergeben, dass das Bundesrecht in Art. 82 Abs. 2 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE; SR 142.201) i.V.m. Art. 97 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20) ein entsprechendes Melderecht bzw. eine Mitteilungspflicht der KESB an die Migrationsbehörde vorsieht und dass die Meldungen im Kanton Zug auch aktiv wahrgenommen werden.

### **Zu § 8 Abs. 2 EG AuG**

#### Antrag 1:

#### Antrag auf Konkretisierung des «unverschuldeten Unvermögens»

§ 8 Abs. 2 sieht aktuell bereits eine Ausnahme von den Deutschkenntnissen vor, nämlich für Personen, welche aus unverschuldetem Unvermögen das geforderte Referenzniveau nicht erreichen. Da es sich beim «unverschuldeten Unvermögen» um einen auslegungsbedürftigen Begriff mit einem gewissen Interpretationsspielraum handelt, wurde beantragt, dass die darunterfallenden Gründe wie folgt konkretisiert werden:

<sup>2</sup> *Ausgenommen vom Nachweis von Deutschkenntnissen sind Personen, die aus unverschuldetem Unvermögen (geistige und/oder körperliche Behinderung) das geforderte Referenzniveau nicht erreichen (...).*

Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass das AFM unter Berücksichtigung der Materialien bereits eine entsprechend restriktive Auslegung dieser Ausnahmebestimmung vornimmt. Es ist in der juristischen Praxis üblich, dass ein Gesetzestext aus den Materialien heraus interpretiert wird.

#### Beschluss

Der Änderungsantrag wird mit 11:3 Stimmen (bei einer Enthaltung) abgelehnt.

In der Folge hielt die Kommission nochmals ausdrücklich fest, dass der unbestimmte Rechtsbegriff des „unverschuldeten Unvermögens“ auch in Zukunft weiterhin eng auszulegen ist und effektiv nur diejenigen Fälle darunter zu verstehen sind, bei denen aufgrund einer geistigen Behinderung oder einer anderen kognitiven Einschränkung mit Krankheitswert eine Verhinderung am Erlernen einer Landessprache vorliegt. Unverschuldet ist das Unvermögen somit nur, wenn eine Person auch bei konkreten Anstrengungen (i.d.R. der Besuch von Sprachkursen) nicht in der Lage ist, das entsprechende Sprachniveau zu erreichen. Folglich ist beispielsweise eine Ausnahme wegen Analphabetismus nicht einfach wegen fehlender Schulbildung möglich, sondern effektiv nur in denjenigen Fällen, in denen der Analphabetismus auf eine vorhandene Lernschwäche mit krankheitswertem Charakter zurückzuführen ist.

#### Antrag 2:

#### Antrag auf Streichung der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Änderung in § 8 Abs. 2 EG AuG

Unter Bezugnahme auf die bereits in der Eintretensdebatte erwähnten Argumente und mit zusätzlichem Verweis auf das Vernehmlassungsergebnis (von achtzehn inhaltlichen Stellungnahmen waren neun Vernehmlassungsteilnehmende gegen diese Bestimmung, darunter auch die Stadt Zug und die Gemeinden Oberägeri, Walchwil, Steinhausen) wurde ein Antrag auf Streichung der vorgeschlagenen Änderung gestellt. Die Gemeinden hätten argumentiert, dass diese

Änderung finanziell irrelevant sei, es sich um eine unangebrachte Einzelfallgesetzgebung handle und die Rechtsgleichheit in Gefahr sei.

Man bemerkte daraufhin, dass die Stellungnahmen dieser Gemeinden sehr überraschend gewesen seien. Gerade die Stadt Zug habe aufgrund der zu tragenden Lasten auch auf die finanziellen Verhältnisse zu schauen.

#### Beschluss

Die Kommission lehnt den Streichungsantrag mit 12:2 Stimmen (bei einer Enthaltung) ab und stimmt dem Antrag des Regierungsrats gemäss Vorlage zu.

#### **Zu § 9 Abs. 3 EG AuG**

Gestützt auf einen entsprechenden Abklärungsauftrag wurde überprüft, ob die Formulierung «Dublin-Verfahren» auch im Bundesrecht verwendet wird. Dies ist gerade im Zusammenhang mit der entsprechenden Haft der Fall, welche den Regelungsgegenstand von § 9 Abs. 3 EG AuG betrifft. Konkret heisst die Marginalie des im Bundesrecht neu eingeführten Art. 76a AuG: «Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens». Der Begriff ist folglich fachtechnisch korrekt.

#### **5. Schlussabstimmung**

Die Kommission stimmte der Vorlage in der Schlussabstimmung mit 13:2 Stimmen zu.

#### **6. Kommissionsantrag**

Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 13:2 Stimmen, auf die Vorlage Nr. 2529.1/2 - 14972/3 des Regierungsrats einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 26. Oktober 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Im Namen der vorberatenden Kommission

Die Präsidentin: Hanni Schriber-Neiger

Beilage:

- Schematische Darstellung Bewilligungskategorien B und C im Hinblick auf die beantragte Änderung von § 8 Abs. 2 EG AuG

Kommissionsmitglieder:

Schriber-Neiger Hanni, Risch, Präsidentin

Balmer Kurt, Risch

Brandenberg Manuel, Zug

Brunner Philip C., Zug

Dittli Laura, Oberägeri

Frei Pirmin, Baar

Gisler Stefan, Zug

Gysel Barbara, Zug

Hess-Brauer Iris, Unterägeri

Hostettler Andreas, Baar

Landtwing Alice, Zug

Stocker Cornelia, Zug

Wandfluh Oliver, Baar

Weber Florian, Walchwil

Werner Thomas, Unterägeri