



**Kleine Anfrage der Fraktion Alternative – die Grünen (ALG)
betreffend Umsetzung Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer bei der
Erteilung der Niederlassungsbewilligung**

Antwort des Regierungsrats
vom 7. Juni 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 12. Mai 2016 reichte Andreas Lustenberger im Namen der Fraktion Alternative – die Grünen (ALG) eine Kleine Anfrage betreffend Umsetzung Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung ein. Der Regierungsrat beantwortet die darin gestellten Fragen wie folgt:

1. *Der Sicherheitsdirektor hat während der Debatte zur EG AuG Revision verschiedentlich von Merkblättern und Weisungen gesprochen, welche die Voraussetzungen der Erteilung einer Niederlassung im Kanton Zug durch das Amt für Migration festhalten sollen. Welche Merkblätter und Weisungen galten bis anhin und sind hier Änderungen vorgesehen?*

Gleich wie die meisten anderen kantonalen Migrationsämter verfügt auch das Amt für Migration des Kantons Zug über eine ganze Reihe von Merkblättern und Formularen. Diese sind auf der Homepage des Amtes für Migration aufgeschaltet und können unter der nachfolgenden Adresse heruntergeladen werden: <https://www.zg.ch/behoerden/sicherheitsdirektion/amt-fur-migration/einreise-aufenthalt/formulare-und-merkblätter>.

Bei der ordentlichen Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach zehnjährigem Aufenthalt überlässt das Bundesrecht den kantonalen Migrationsämtern einen relativ grossen Ermessensspielraum. Entsprechend unterschiedlich präsentieren sich die Prüfkriterien, welche in den jeweiligen Merkblättern als Voraussetzungen verlangt werden (vgl. Beilage 1). Sofern der Entscheid des Kantonsrats zur Streichung von § 8 EG AuG in Kraft tritt, wird beabsichtigt, das Merkblatt «Erteilung der Niederlassungsbewilligung» und die bisherigen Kriterien inhaltlich beizubehalten. Im Kanton Zug würde somit gleich wie in den umliegenden Kantonen bei der Integrationsprüfung weiterhin das Vorweisen von Sprachkenntnissen gefordert werden.

2. *Auf welche gesetzlichen Grundlagen stützt sich der Regierungsrat bei seinen Merkblättern und Weisungen?*

Bei Merkblättern, Richtlinien, Kreisschreiben oder Weisungen handelt es sich um sogenannte Verwaltungsverordnungen. Diese präsentieren sich entweder als generelle Anweisung einer vorgesetzten Behörde an ihre unterstellten Behörden (i.d.R. Weisungen, Kreisschreiben) oder als eine von einer Behörde selber vorgenommene, generell-abstrakte Kodifizierung der eigenen Praxis (i.d.R. Merkblätter und Richtlinien). Die Hauptfunktion von Verwaltungsverordnungen ist die Sicherstellung eines einheitlichen und gleichmässigen Vollzugs. Sie dienen darüber hinaus der Rechtssicherheit sowie auch der Information der betroffenen Bevölkerung.

Auch wenn der Erlass von Verwaltungsverordnungen gesetzlich meist nicht geregelt ist, ist deren Zulässigkeit in Lehre und Rechtsprechung unbestritten (vgl. anstatt vieler HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., N 123a). Die Rechtsgrundlage von Weisungen und Kreisschreiben kann sodann im Hierarchieprinzip gefunden werden, diejenige von

Merkblättern und Richtlinien im Vollzugauftrag. Gerade im Bereich des Migrationsrechts, welches den Behörden vielerorts einen erheblichen Ermessensspielraum überlässt, ist es notwendig, dass die vollziehenden Behörden konkretisierende Regelungen treffen und diese für sich selbst wie auch für Dritte festhalten, um eine einheitliche Verwaltungspraxis sicherzustellen.

Die materiellen Grundlagen für den Inhalt des Merkblatts «Erteilung der Niederlassungsbewilligung» finden sich im Bundesrecht, dessen einschlägigen Bestimmungen in Beilage 1 gleich zu Beginn unter dem Titel «Bundesrechtliche Vorgaben» wörtlich zitiert sind.

3. *Ist der Regierungsrat gewillt, das Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer einzuhalten, das keine Möglichkeit vorsieht, fiskalische Gründe in die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung mit einzubeziehen?*

Der Regierungsrat hat bisher das Bundesrecht eingehalten und hält es auch weiterhin ein. Dieses sieht bei der ordentlichen Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach zehnjährigem Aufenthalt einen Ermessensentscheid vor. Die zuständige kantonale Behörde hat dabei die öffentlichen Interessen, die persönlichen Verhältnisse sowie den Grad der Integration der ausländischen Person zu berücksichtigen (Art. 96 Abs. 1 AuG). Diesbezüglich sind die finanziellen Verhältnisse der Person regelmässig von Relevanz. Die kantonalen Migrationsämter überprüfen beispielsweise, ob jemand sozialhilfeabhängig ist, Betreibungen hat, über eine feste Anstellung bzw. einen ausreichenden Verdienst verfügt, keine Steuerrückstände hat etc.

Bei den öffentlichen Interessen können neben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auch kulturelle, staatspolitische oder erhebliche fiskalische Interessen berücksichtigt werden. Dies bedeutet jedoch keinesfalls, dass Personen mit einem erheblichen Einkommen oder Vermögen von der Integrationsprüfung befreit sind. Es ist diesbezüglich keine Sonderregelung vorgesehen, auch nicht – wie fälschlicherweise in den Medien zu lesen war – für Personen mit einem Einkommen von mehr als 1 Million Franken und einem Vermögen über 20 Millionen Franken. Auch diese haben grundsätzlich das vorgesehene Sprachniveau zu erreichen. Ausnahmen vom vorausgesetzten Sprachniveau sind nur dann möglich, wenn im Rahmen der Gesamtpfung und in Würdigung aller Umstände das Beharren auf dieses eine Kriterium offensichtlich unverhältnismässig erscheint und im Sinne der Einzelfallgerechtigkeit eine weniger strenge Handhabung davon angezeigt ist. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn jemand aus unverschuldetem Unvermögen nicht fähig ist, das entsprechende Sprachniveau zu erreichen.

Die Vorlage des Regierungsrats zu § 8 EG AuG wurde vom Staatssekretariat für Migration als zulässig erachtet. Sofern die vom Kantonsrat beschlossene Streichung von § 8 EG AuG in Kraft tritt, ist die Sicherheitsdirektion gerne bereit, das vorgesehene Merkblatt (vgl. Beilage 2) vom Staatssekretariat für Migration auf seine Rechtmässigkeit hin überprüfen zu lassen.

Regierungsratsbeschluss vom 7 Juni 2016

Beilagen: 1. Kantonaler Vergleich betreffend Prüfkriterien
 2. Entwurf Merkblatt «Erteilung der Niederlassungsbewilligung»