



**Motion von Thomas Villiger, Karl Nussbaumer und Manuel Aeschbacher
betreffend einheitliche Einbürgerungskriterien im Kanton Zug
(Vorlage Nr. 1714.1 - 12821)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 2. April 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

1.1 Teilweise Erheblicherklärung der Motion am 10. November 2011

Die Kantonsräte Thomas Villiger, Karl Nussbaumer und Manuel Aeschbacher haben am 14. August 2008 die Motion betreffend einheitliche Einbürgerungskriterien im Kanton Zug eingereicht (Vorlage Nr. 1714.1 - 12821). Die Motion beauftragt den Regierungsrat u.a., dem Kantonsrat eine Teilrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes zu unterbreiten. Das Bürgerrechtsgesetz soll die für eine Einbürgerung zwingend zu erfüllenden Kriterien genau festlegen, wie z.B. das zu erfüllende Sprachniveau. Der Regierungsrat hat am 28. Juni 2011 dem Kantonsrat beantragt, die Motion teilweise erheblich zu erklären (Vorlage Nr. 1714.2 - 13825). Er vertrat die Ansicht, dass das Einbürgerungsverfahren im Kanton Zug bereits heute eine umfassende Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen durch die Behörden auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene gewährleiste. Einzig im Bereich "betreffend Präzisierung der Anforderungen in Bezug auf die von Einbürgerungswilligen im Einbürgerungsverfahren erwarteten Sprachkenntnisse" bestehe Regelungsbedarf. Der Kantonsrat hat an der Sitzung vom 10. November 2011 dem Antrag des Regierungsrats auf teilweise Erheblicherklärung im oben zitierten Teilbereich mit 45 Stimmen zugestimmt. Der Antrag auf vollständige Erheblicherklärung erhielt 20 Stimmen und der Antrag auf Nichterheblicherklärung 6 Stimmen.

1.2 Neue Erkenntnisse zur Regelung auf Verordnungs- und nicht auf Gesetzesstufe

Im Laufe der Vorbereitungsarbeiten zur Erarbeitung einer Vorlage betreffend Änderung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes (Erledigung des obigen Motionsbegehrens) haben sich folgende Erkenntnisse ergeben:

- Die genaue Regelung der Sprachkenntnisse gehört gesetzestechisch in eine Verordnung: Bei der Festlegung der sprachlichen Anforderungen, welche Einbürgerungswillige erfüllen und nachweisen müssen, handelt es sich um einen Regelungsbereich von gesetzgebungstechnisch untergeordneter Bedeutung. Es ist eine für das kantonale Bürgerrechtsgesetz in inhaltlicher Hinsicht sekundäre Materie. Sie ist eher technischer Natur, präzisiert sie doch die bereits in § 5 Abs. 2 kant. BÜG enthaltene, materiell entscheidende Voraussetzung, dass Einbürgerungswillige "genügende Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgern" besitzen müssen. Das von den Einbürgerungswilligen geforderte sprachliche Niveau und das Verfahren, wie der Nachweis der genügenden Sprachkenntnisse zu erbringen ist, ist nicht auf Gesetzesstufe, sondern in einer Vollziehungsverordnung des Regierungsrates zu regeln. Die Entwicklungen auf Bundesebene (siehe nächster Absatz) legen ebenfalls eine Regelung auf Verordnungsstufe nahe, da dadurch die erforderliche Flexibilität erreicht werden kann. Die Form des Gesetzgebungsverfahrens ist zu langwierig. Gestützt auf diese Erwägungen macht es Sinn, diese Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe zu regeln. Der Regierungsrat hat dieses Vorgehen auch im Bereich der Ausländergesetzgebung gewählt. § 8 Abs. 1 des neuen Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (EG AuG; Vorlage Nr. 2122.1) sieht vor, dass Ausländerinnen und Ausländern

ohne Rechtsanspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung dieselbe nur erteilt wird, wenn sie "die erforderlichen Deutschkenntnisse nachweisen können". § 8 Abs. 3 EG AuG hält fest, dass der Regierungsrat die erforderlichen Deutschkenntnisse in einer Verordnung regelt. Das EG AuG ist vom Kantonsrat am 29. November 2012 in erster Lesung und am 31. Januar 2013 in zweiter Lesung in dieser Form verabschiedet worden. Im Bericht und Antrag an den Kantonsrat vom 6. März 2012 stellte der Regierungsrat dem Kantonsrat in den Grundzügen die Regelung vor, die er in der Verordnung zu treffen gedenkt. Da die Referendumsfrist am 9. April 2013 abläuft und das Referendum bisher nicht ergriffen worden ist, wird diese Regelung so in Kraft treten.

- Laufende Totalrevision der eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzgebung: Eine Regelung auf Verordnungsstufe empfiehlt sich ebenfalls im Hinblick auf die zurzeit laufende Totalrevision der eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzgebung, welche auch die Einbürgerungsvoraussetzungen betrifft. Der Nationalrat hat die Vorlage¹ am 13. März 2013 beraten und dabei beschlossen, dass für eine Einbürgerung die "Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache gut zu verständigen" gegeben sein müsse. Es ist vorgesehen, dass der Ständerat die Vorlage in der Sommersession berät. Die Totalrevision der eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzgebung wird - unter dem Vorbehalt, dass kein Referendum ergriffen wird - voraussichtlich im Jahr 2015 in Kraft treten.

In seiner Botschaft zur laufenden Totalrevision² führt der Bundesrat aus, dass er, sofern es das Ergebnis der parlamentarischen Beratungen zulässt, im Rahmen der Verordnung zum eidgenössischen Bürgerrechtsgesetz verbindlich festlegen wird, welche Anforderungen an die Sprachkenntnisse von Einbürgerungswilligen verlangt werden. In diesem Zusammenhang sind das vom Bundesamt für Migration (BFM) im Auftrag des Bundesrats entwickelte Rahmenkonzept für die Sprachförderung der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz sowie insbesondere das in Zusammenarbeit mit zahlreichen Fachpersonen für die Sprachförderung erarbeitete Rahmencurriculum³ für die sprachliche Integration von Migrantinnen und Migranten von zentraler Bedeutung. Es ist das Ziel, einerseits Sprachkurse qualitativ zu verbessern und andererseits Instrumente für den Nachweis der sprachlichen Kompetenzen der Lernenden zu beschreiben.

Das Rahmencurriculum ist die Basis des fide-Projekts⁴. Dieses gibt es in allen drei Landessprachen "fide – Français, Italiano, Deutsch in der Schweiz lernen, lehren und beurteilen" und es beinhaltet Kompetenzbeschreibungen auf den Niveaus A1, A2 und B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER)⁵. Zum Projekt gehören auch ein Beurteilungsverfahren und -instrument (fide-Sprachenpass), welche einen (gesamtschweizerisch) vereinheitlichten Nachweis von sprachlichen Kompetenzen gewährleisten sollen.

Damit auf kantonaler Ebene eine rasche Anpassung an diese bundesrechtlichen Entwicklungen erfolgen kann, ist es sinnvoll, die detaillierten Anforderungen an das zu erreichende Sprachniveau auf Verordnungsebene zu regeln.

- Regelung der Sprachkenntnisse in vielen anderen Kantonen auf Verordnungsstufe:

¹ Entwurf des Bundesrates zum Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (E-Bürgerrechtsgesetz, E-BüG; BBl 2011 2873 ff.)

² Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 4. März 2011 (BBl 2011 2825 ff.)

³ <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/rahmencurriculum-d.pdf> (zuletzt besucht am 19. März 2013)

⁴ <http://www.fide-info.ch/> (zuletzt besucht am 19. März 2013)

⁵ Vgl. dazu <http://www.goethe.de/z/50/commeuro/i0.htm> (zuletzt besucht am 19. März 2013)

Auch in vielen anderen Deutschschweizer Kantonen wird die Konkretisierung der Anforderungen an Sprachkenntnisse auf Verordnungs- und nicht auf Gesetzesstufe geregelt (z.B. Bern, Basel-Stadt, Graubünden, Obwalden, St. Gallen, Schwyz, Uri). In den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Zürich finden sich generelle Umschreibungen der geforderten Sprachkenntnisse auf der Verordnungsstufe. Andere Deutschschweizer Kantone haben keine expliziten gesetzlichen Grundlagen zu den geforderten Sprachkenntnissen (z.B. Aargau, Basel-Landschaft, Luzern, Thurgau).

2. Regelung der Konkretisierung von § 5 Abs. 2 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes in der Verordnung zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz

2.1 Zulässigkeit der Umwandlung einer teilweise erheblich erklärten Motion in ein teilweise erheblich erklärtes Postulat nach Parlamentsrecht

Die teilweise Erheblicherklärung einer Motion durch den Kantonsrat ist für den Regierungsrat grundsätzlich bindend (§ 38 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932; GO KR; BGS 141.1). Gestützt auf § 39^{bis} Abs. 1 GO KR ist er verpflichtet, dem Kantonsrat eine Gesetzesänderung innert drei Jahren seit der Erheblicherklärung vorzulegen.

Es stellt sich daher die verfahrensrechtliche Frage, ob der Regierungsrat dem Kantonsrat den Antrag stellen darf, eine früher teilweise erheblich erklärte Motion später in ein teilweise erheblich erklärtes Postulat umzuwandeln. Die Geschäftsordnung des Kantonsrates regelt diesen Fall nicht ausdrücklich (§ 39 Abs. 4 GO KR sowie § 53 GO KR regeln andere Anwendungsfälle). Es entspricht aber unbestrittenen staatsrechtlichen Grundsätzen, dass der Kantonsrat auf seine früheren Entscheide zurückkommen kann. Dies zeigt sich besonders bei Gesetzesänderungen aller Art, bei denen frühere Beschlüsse aufgehoben und ein Gesetz neuen Erkenntnissen angepasst oder sogar ein Gesetz aufgehoben wird. Analoges gilt auch für die parlamentarischen Vorstösse. Entscheidend ist jedoch, dass die Änderung eines früheren Beschlusses auf demselben Verfahrensweg zustande kommt wie der erste Beschluss selber. Bei Gesetzesänderungen beispielsweise ist eine entsprechende Vorlage des Regierungsrates mit der anschließenden üblichen Kommissionsarbeit notwendig. Bei der Änderung von Beschlüssen über Vorstösse hat der Regierungsrat wiederum eine übliche Vorlage dem Kantonsrat zu unterbreiten, wobei die Gründe für die veränderten Verhältnisse seit dem ersten Entscheid substantiiert darzulegen sind. Dieses uneingeschränkte "Einbringungsrecht" des Regierungsrates findet seine Stütze in § 35 Abs. 1 Ziff. 2 GO KR.

Gestützt auf diese Erwägungen ist der Regierungsrat der Ansicht, dass es zulässig ist, dass der Kantonsrat eine bereits teilweise erheblich erklärte Motion in ein teilweise erheblich erklärtes Postulat umwandelt. Gegenstand dieser Vorlage ist nur die Umwandlung der teilweise erheblich erklärten Motion in ein teilweise erheblich erklärtes Postulat. Die teilweise Erheblicherklärung wird inhaltlich mit dieser Vorlage nicht verändert. Andere materielle Themen des Motionsbegehrens, die früher nicht erheblich erklärt wurden, stehen parlamentsrechtlich nicht zur Debatte (§ 50 Abs. 1 Satz 3 GO KR). Diese Vorlage benötigt gemäss GO KR kein qualifiziertes Mehr für das Eintreten.

Sofern der Kantonsrat diesem Antrag folgt, beabsichtigt der Regierungsrat gestützt auf die bereits im kantonalen Bürgerrechtsgesetz vorhandene Delegationsnorm (§ 5 Abs. 2 kant. BÜG i.V. mit § 32 Abs. 2 kant. BÜG), eine Teilrevision der Verordnung zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz (Bürgerrechtsverordnung; kant. BÜV; BGS 121.31) an die Hand zu nehmen. Diese hat innerhalb der oben im ersten Abschnitt erwähnten Frist von drei Jahren gemäss § 39^{bis} Abs. 1 GO KR zu erfolgen, wobei die Frist ab dem 10. November 2011, d.h. dem Datum der teilweise Erheblicherklärung der Motion läuft und die Verordnungsänderung somit bis spätestens am 9. November 2014 erfolgt sein muss.

2.2 Grundzüge der vorgesehenen Revision der kantonalen Bürgerrechtsverordnung

Bei der Festlegung des Nachweises der von den Einbürgerungswilligen geforderten sprachlichen Kenntnisse orientiert sich der Regierungsrat am Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen 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.

Der Regierungsrat beabsichtigt, bei der Revision der kantonalen Bürgerrechtsverordnung - analog zum Vorgehen bei der Verordnung zum EG AuG - bei den von den Einbürgerungswilligen geforderten Kenntnissen hinsichtlich der mündlichen Fähigkeiten (Verstehen, Sprechen) und der schriftlichen Fähigkeiten (Schreiben) zu unterscheiden. So soll bei den mündlichen Kenntnissen das Referenzniveau B1, bei den schriftlichen Kenntnissen das Referenzniveau A2 verlangt werden. Es handelt sich dabei um dieselben Referenzniveaus, welche gemäss der Vorlage des Regierungsrates zum EG AuG für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung verlangt werden sollen. 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.

Folgende Gründe sprechen für dieses Vorgehen.

- Die laufende Totalrevision der eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzgebung (vgl. oben Ziff. 1.4) sieht vor, dass Einbürgerungswillige nur noch eingebürgert werden können, wenn sie im Zeitpunkt der Gestellung eine Niederlassungsbewilligung besitzen. In diesem Zusammenhang bezieht sich auch das Bundesrecht auf den GER: Eine vorzeitige Niederlassungsbewilligung setzt gestützt auf Art. 62 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE; SR 142.201) u.a. voraus, dass die Ausländerin oder der Ausländer in der am Wohnort gesprochenen Landessprache mindestens das Referenzniveau A2 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen erreicht. Da es sich bei Art. 62 Abs. 1 lit. b VZAE um eine Mindestvorschrift handelt, können die Kantone höhere Anforderungen vorsehen, was der Kantonsrat beim EG AuG denn auf Antrag des Regierungsrates auch so beschlossen hat.

- Ein im Auftrag der eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen (EKA) vom Lern- und Forschungszentrum Fremdsprachen der Universität Freiburg zum Rahmencurriculum herausgegebener Kurzbericht⁶ hält es für wünschenswert, im Hinblick auf Einbürgerungen ein Sprachkompetenzprofil zu bestimmen, "das die Verständigung mit den Mitbürgern ermöglicht und realistisch auch von weniger Lerngeübten 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 EKA 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. Sol-

⁶ Vgl. dazu http://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/themen/kurzbericht_rahmenkonzept.pdf (zuletzt besucht am 19. März 2013)

che Tests erlauben gemäss EKA keine Aussagen über die Kommunikationsfähigkeit im Mündlichen und würden bestimmte Gruppen von Einbürgerungswilligen benachteiligen.

Unter Berücksichtigung der obigen Erwägungen erachtet der Regierungsrat es als angebracht, das Referenzniveau für die mündlichen Kenntnisse bei der Stufe B1 und das Referenzniveau für die schriftlichen Kenntnisse bei der Stufe A2 anzusetzen.

Des Weiteren sollen in der kantonalen Bürgerrechtsverordnung auch die verschiedenen Möglichkeiten des Nachweises von Sprachkenntnissen, die Anerkennung von Sprachdiplomen sowie die Berücksichtigung von psychischer oder physischer Unfähigkeit, das vorgesehene Sprachniveau zu erreichen, geregelt werden. Der letzte Punkt betrifft insbesondere Einbürgerungswillige, die infolge einer geistigen und/oder körperlichen Behinderung oder anderen unverschuldeten Ursachen (z.B. Analphabetismus), welche einen Spracherwerb verunmöglichen, nicht fähig sind, das geforderte Kriterium zu erfüllen. So soll verhindert werden, dass beim Nachweis der erforderlichen Deutschkenntnisse eine unzulässige (indirekte) Diskriminierung aufgrund einer Behinderung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV erfolgt.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Die am 10. November 2011 teilweise erheblich erklärte Motion von Thomas Villiger, Karl Nussbaumer und Manuel Aeschbacher betreffend einheitliche Einbürgerungskriterien im Kanton Zug sei in ein teilweise erheblich erklärtes Postulat umzuwandeln.

Zug, 2. April 2013

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart