



Ergebnis der ersten Lesung des Regierungsrates vom 27. Januar 2015

**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 des Regierungsrates  
vom

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen den Bericht und Antrag zu einer Änderung von § 8 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (EG AuG; BGS 122.5).

Der nachstehende Bericht gliedert sich wie folgt:

1.	In Kürze	1
2.	Ausgangslage	1
3.	Erfahrungen mit der heutigen Regelung	2
4.	Wichtige öffentliche Interessen im Sinne der ausländerrechtlichen Bundesgesetzgebung	3
5.	Ergänzung der Ausnahmebestimmung von § 8 Abs. 2 EG AuG	4
6.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	4
7.	Finanzielle Auswirkungen	4
8.	Zeitplan	4
9.	Antrag	5

**1. In Kürze**

**Ergänzung der Bestimmung betreffend Deutschkenntnisse für Niederlassungsbewilligung**

**Das EG AuG sieht Deutschkenntnisse als Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung vor. Es enthält eine Ausnahmebestimmung für Personen, welche aus unverschuldetem Unvermögen das geforderte Referenzniveau nicht erreichen. Eine Ausnahmeregelung soll nun auch für Personen gelten, denen zur Wahrung wichtiger öffentlicher Interessen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde.**

**2. Ausgangslage**

§ 8 EG AuG setzt für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung an ausländische Personen nachgewiesene Sprachkenntnisse voraus. Diese Bestimmung basiert auf einer entsprechenden Forderung in der als erheblich erklärten Motion von Rupan Sivaganesan, Rosemarie Fährdrich Burger, Eusebius Spescha, Vreni Wicky, Beatrice Gaier und Markus Jans betreffend sprachliche Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 3. Mai 2007 (Vorlage Nr. 1531.1). Bereits im damaligen Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 6. März 2012 (Vorlage Nr. 2122.1) wurde darauf hingewiesen, dass die Bestimmung nur eine geringe Anzahl von Personen betreffen wird. Nicht unter die Bestimmung fallen nämlich alle Ausländerinnen und Aus-

länder, die einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung haben. Dabei handelt es sich um Personen aus Staaten mit Niederlassungsvereinbarungen sowie all diejenigen, bei denen die/der Ehegattin/Ehegatte bzw. der/die eingetragene Partner/in bereits eine Niederlassungsbewilligung besitzt oder Schweizer/in ist.

Die Bestimmung von § 8 EG AuG ist seit dem 1. Mai 2013 in Kraft, die darauf basierende Verordnung seit dem 15. Juli 2013. Bereits im Hinblick auf die Einführung haben sich in gewissen Bereichen Umsetzungsschwierigkeiten gezeigt. Die Erfahrungen nach über einem Jahr zeichnen nun ein zwiespältiges Bild. Einerseits ein sehr positives, denn bei gewissen Gruppen von Ausländerinnen und Ausländern zeigt sich erfreulicherweise tatsächlich eine erhöhte Bereitschaft zum Erlernen der Sprache bzw. zum Ablegen von entsprechenden Prüfungen – teils sogar zu einem höheren als dem geforderten Niveau. Andererseits wird bei einer anderen Gruppe das verfolgte Ziel vollkommen verfehlt und anstelle eines Nutzens generiert die Vorgabe bei diesen vor allem Unverständnis und in der Folge viele Reklamationen und Rückfragen sowie damit einhergehend einen unverhältnismässig grossen Aufwand beim Vollzug.

### **3. Erfahrungen mit der heutigen Regelung**

In Bezug auf die Anwendbarkeit von § 8 EG AuG können vier Gruppen von Ausländerinnen und Ausländern unterschieden werden:

- Einerseits hochqualifizierte Ausländerinnen und Ausländer, welche hauptsächlich in einer internationalen, englischsprachigen Community verkehren. Diejenigen Personen aus dieser Gruppe, welche kein persönliches Interesse am Erlernen von Deutsch haben, verzichten seit Inkrafttreten des Spracherfordernisses einfach auf das Stellen eines Gesuchs um Erteilung einer Niederlassungsbewilligung.
- Eine zweite Gruppe betrifft Personen, bei denen die Aufenthaltsbewilligung gestützt auf die Ausnahmebestimmung von Art. 32 Abs. 1 der Verordnung Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE; SR 142.201) wegen wichtigen öffentlichen Interessen erteilt wurde; in der Regel wegen erheblichen kantonalen fiskalischen Interessen (Art. 32 Abs. 1 Bst. c VZAE). Diese Ausländerinnen und Ausländer haben erfahrungsgemäss ein – für uns teilweise nicht nachvollziehbares – übermässig grosses Interesse am Erhalt einer Niederlassungsbewilligung, was vermutlich unter anderem an ihrem von den üblichen Zulassungsvoraussetzungen abweichenden Aufenthalt sowie der Situation in den jeweiligen Heimatländern liegen kann. Das spezielle Interesse an einer Niederlassungsbewilligung geht teilweise so weit, dass wegen der Voraussetzung von Deutschkenntnissen ein Wegzug aus dem Kanton Zug geplant ist. Dies deshalb, weil die meisten anderen Kantone wie beispielsweise Schwyz, Luzern, Nidwalden etc. keine gesetzlichen Vorgaben betreffend Deutschkenntnisse für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung kennen. Der Kanton Schwyz beispielsweise sieht einzig in einem vom Migrationsamt herausgegebenen Merkblatt die Einreichung eines Attests über mündliche Deutschkenntnisse vor, was jedoch für den Ermessensentscheid im Einzelfall nicht bindend ist. Im Kanton Zug betrifft diese ganz spezifische Gruppe, welche wegen wichtigen öffentlichen Interessen bereits seit mindestens zehn Jahren (teils in unterschiedlichen Kantonen) in der Schweiz lebt und anstelle der Aufenthaltsbewilligung, die jährlich verlängert werden muss, eine Niederlassungsbewilligung beantragen möchte, ungefähr null bis zwei Fälle pro Jahr. Da diese Personen jedoch gerade wegen wichtigen öffentlichen Interessen einen Aufenthalt im Kanton Zug haben, liegt es auch im überwiegenden Interesse des Kantons, dass diese Personen nicht aus dem Kanton Zug wegziehen.

- Einen gewissen Erfolg kann die Bestimmung jedoch bei der dritten Gruppe von Personen verzeichnen, nämlich bei Ausländerinnen und Ausländern ohne Rechtsanspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung, welche nicht unter die beiden oben genannten Gruppen fallen. Bei diesen konnte doch eine deutliche Tendenz zur Zunahme von Deutschkursen und Goethe-Attest Prüfungen – insbesondere auch für das ab dem Jahr 2014 speziell für den Kanton Zug geschaffene Angebot der Kombi-Prüfung A2 schriftlich / B1 mündlich der Fachstelle Migration Zug – verzeichnet werden.

Nur in sehr wenigen Fällen stellt die Bestimmung bei dieser Personengruppe eine dermassen hohe Hürde dar, dass praktisch keine Chance auf den Erhalt einer Niederlassungsbewilligung besteht. Für Personen mit unverschuldetem sprachlichem Unvermögen besteht sodann bereits eine entsprechende Ausnahmebestimmung.

- Aufgrund der am 1. Februar 2014 in Kraft getretenen Änderung von Art. 60 Abs. 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) haben anerkannte Flüchtlinge nicht mehr nach fünf Jahren einen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung, sondern es gelten die gleichen Vorgaben wie für Ausländerinnen und Ausländer ohne Rechtsanspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung. Somit gilt das Erfordernis von Sprachkenntnissen für den Erhalt einer Niederlassungsbewilligung seit dem 1. Februar 2014 auch für anerkannte Flüchtlinge. Es dürfte denn auch gerade bei dieser Gruppe als sinnvoll erscheinen, einen möglichst frühen Anreiz zum Erlernen der hiesigen Sprache vorzusehen.

Zusammenfassend kann somit aufgrund der gemachten Erfahrungen festgehalten werden, dass das ursprüngliche Ziel einer verbesserten sprachlichen Integration nicht bei allen Personengruppen gleichermassen erreicht werden konnte und diese Hürde insbesondere bei den wenigen Fällen mit Sonderbewilligungen auf erhebliches Unverständnis gestossen ist. Einerseits führte dies in einzelnen Fällen zu einem unangemessenen Vollzugsaufwand, andererseits besteht die Gefahr, dass Personen, denen aus wichtigen öffentlichen Interessen eine Aufenthaltsbewilligung im Kanton Zug erteilt wurde, diesen wieder verlassen. Aus diesem Grund beantragt der Regierungsrat im Interesse des Kantons die vorliegende Gesetzänderung.

#### **4. Wichtige öffentliche Interessen im Sinne der ausländerrechtlichen Bundesgesetzgebung**

Bei der Umschreibung «wichtige öffentliche Interessen im Sinne der ausländerrechtlichen Bundesgesetzgebung» geht es konkret um Personen, die gestützt auf Art. 32 Abs. 1 VZAE eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. In Frage kommen gemäss dieser Bestimmung insbesondere bedeutende kulturelle Anliegen (Bst. a), staatspolitische Gründe (Bst. b), erhebliche kantonale fiskalische Interessen (Bst. c) oder die Notwendigkeit der Anwesenheit einer Ausländerin oder eines Ausländers im Rahmen eines Strafverfahrens (Bst. d). Der Verweis auf Art. 32 Abs. 1 VZAE wurde aus gesetzestechnischen Gründen nicht explizit in § 8 Abs. 2 EG AuG aufgenommen, damit bei einer allfälligen Änderung der VZAE keine Anpassung auf kantonaler Ebene notwendig wird.

## 5. Ergänzung der Ausnahmebestimmung von § 8 Abs. 2 EG AuG

Die vorgeschlagene Änderung sieht eine Ergänzung der Ausnahmebestimmung betreffend § 8 Abs. 1 EG AuG (Nachweis von Deutschkenntnissen für das Erlangen einer Niederlassungsbewilligung) vor. In Bezug auf diese Ergänzung gilt es vor allem den ursprünglichen Zweck der Regelung zu berücksichtigen: Wie aus dem Votum von Rupan Sivaganesan in der Erstberatung im Kantonsrat vom 29. November 2012 (KR Protokoll 2012, S. 1269 ff.) hervorgeht, ging es den Motionären in erster Linie nicht um hier anwesende Manager, welche mit Englisch bestens zu recht kommen, sondern vielmehr darum, dass auch weniger privilegierte Menschen durch das Erlernen der örtlichen Sprache besser am beruflichen, kulturellen und sozialen Leben teilhaben und sich auch für ihre Rechte einsetzen können. Auch sollten mit der Einführung von Sprachanforderungen für den Erhalt der Niederlassungsbewilligung die Berufsqualifikationen der Betroffenen erhöht und deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden, um damit der Gefahr der Sozialhilfeabhängigkeit von sprachlich nicht gut integrierten Ausländerinnen und Ausländern entgegenzuwirken.

Dieser Zweck ist jedoch bei denjenigen Personen obsolet, welche überhaupt erst aufgrund ihrer weit überdurchschnittlichen finanziellen Verhältnisse eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. Wegen der aktuell angespannten Finanzhaushaltssituation besteht zudem ein erhebliches Interesse des Kantons Zug, dass die entsprechenden Personen nicht in andere Kantone wegziehen, in denen weniger hohe Anforderungen an den Erhalt der Niederlassungsbewilligung gestellt werden. Aus diesen Gründen scheint es folgerichtig, anhand einer Ergänzung von § 8 Abs. 2 EG AuG vorzusehen, dass Personen, die gestützt auf die Ausnahmebestimmung von Art. 32 Abs. 1 Bst. c VZAE (erhebliche kantonale fiskalische Interessen) eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, auch beim Erhalt der Niederlassungsbewilligung von einer Ausnahmeregelung profitieren können. Gleichermassen sollen von einer Ausnahme diejenigen Personen profitieren, welche zur Berücksichtigung bedeutender kultureller Anliegen (Art. 32 Abs. 1 Bst. a VZAE), aus staatspolitischen Gründen (Art. 32 Abs. 1 Bst. b VZAE) oder zur Wahrung anderer öffentlicher Interessen gestützt auf Art. 32 Abs. 1 VZAE eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben.

Da es sich effektiv nur um Einzelfälle handelt, deren Aufenthalt aber für den Kanton Zug von grosser Bedeutung ist, erscheint eine Ergänzung der Ausnahmebestimmung von § 8 Abs. 2 EG AuG für Personen, die aus wichtigen öffentlichen Interessen im Sinne der ausländerrechtlichen Bundesgesetzgebung eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, als sinnvoll und vertretbar.

## 6. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

[Ergebnis der Vernehmlassung]

## 7. Finanzielle Auswirkungen

Diese Vorlage hat für den Kanton und die Gemeinden keine finanziellen Mehraufwendungen zur Folge.

## 8. Zeitplan

Mai 2015	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Juni 2015	Kommissionssitzung(en)
Ende Juni 2015	Kommissionsbericht
Juli 2015	Kantonsrat, 1. Lesung

September 2015	Kantonsrat, 2. Lesung
Oktober 2015	Publikation Amtsblatt
Dezember 2015	Ablauf Referendumsfrist
Dezember 2015	Inkrafttreten, falls Referendum nicht ergriffen wird oder nicht zustande kommt

## **9. Antrag**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:  
Auf die Vorlage Nr.            -            einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug,

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser

300/