



Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (EG AuG)

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 14. September 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission des Kantonsrates betreffend Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländern und zum Asylgesetz (EG AuG) hat die Vorlage des Regierungsrates vom 6. März 2012 (Vorlage Nrn. 2122.1/.2 - 14008/09) in zwei Sitzungen am 27. Juni 2012 und am 14. September 2012 beraten und verabschiedet.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

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

1. Ausgangslage

Die Regelung des Ausländerrechts liegt in der Kompetenz des Bundes. Die Kantone haben das Bundesrecht zu vollziehen und dazu die Zuständigkeiten und die noch offenen Verfahrensfragen zu regeln. Nachdem auf Bundesebene das frühere ANAG durch das AuG abgelöst wurde, ist auch das kantonale Einführungsgesetz einer Totalrevision zu unterziehen. Der Regierungsrat hat eine entsprechende Vorlage vorbereitet, wobei er sich an den bisherigen und bewährten Zuständigkeiten und Verfahrensregelungen orientiert hat. Vom Regelungsbereich des EG AuG ausgenommen und somit nicht Gegenstand der vorliegenden Vorlage sind die Bestimmungen zur Sozial- und Nothilfe sowie zur Integrationsförderung. Der verbleibende gesetzgeberische Freiraum ist gering, da die materiell-rechtlichen Vorgaben betreffend Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländer weitestgehend im Bundesrecht festgelegt werden.

Der Regierungsrat hat in Umsetzung 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 - 12374) eine Bestimmung vorgesehen, welche für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung verbindliche Sprachkenntnisse vorsieht.

Die gleiche Kommission hatte in früheren Sitzungen auch das Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz; Vorlage Nr. 2073) beraten und im Bericht festgehalten, dass im EG AuG eine neue Bestimmung betreffend Integrationsvereinbarungen aufgenommen werden sollte.

2. Ablauf der Kommissionsberatung

An der Kommissionssitzung vom 27. Juni 2012 orientierte Regierungsrat Beat Villiger in einer kurzen Einführung über die Ausgangslage, den Handlungsbedarf und die Haltung des Regierungsrates. Daraufhin erklärte Georg Blum, Leiter Amt für Migration, die Organisation und die Abläufe des Amtes für Migration. Die Vorlage im Detail stellte Meret Baumann, juristische Mitarbeiterin der Sicherheitsdirektion, vor. Als weiterer Gast nahm Donat Knecht, Leiter Kantonales Sozialamt, teil, damit allfälliger Koordinationsbedarf mit dem Integrationsgesetz (Vorlage Nr. 2073) geklärt werden konnte. Das Protokoll führte Ruth Schorno. An der zweiten Kommissionssitzung vom 14. September 2012 wurde vor allem die Bestimmung betreffend verbindliche Sprachkenntnisse für den Erhalt einer Niederlassungsbewilligung behandelt sowie die Frage der Einführung von Integrationsvereinbarungen besprochen.

3. Eintretensdebatte

Zu Beginn der Eintretensdebatte diskutierte die Kommission unter anderem über die bei der Beratung des Integrationsgesetzes vorgeschlagene Bestimmung zu den Integrationsvereinbarungen. Auch im Integrationsgesetz wurde von der Kommission die Einführung von Integrationsvereinbarungen beschlossen, nämlich im Sinne des Förderns im Rahmen von Erstgesprächen. Im EG AuG sollte sodann durch die Verknüpfung mit der Aufenthaltsbewilligung das Fördern und damit zusammenhängend die Sanktionierung der Nichteinhaltung einer Integrationsvereinbarung im Vordergrund stehen. Aufgrund dieser Schnittstelle zum Integrationsgesetz stellte sich die Frage, ob mit der Beratung des EG AuG nicht abgewartet werden sollte, bis Klarheit darüber bestehe, wie sich der Kantonsrat zum Integrationsgesetz stellt. Die Kommission hielt fest, dass über das EG AuG debattiert werden könne, dass jedoch in Bezug auf die Integrationsvereinbarungen noch weitere Abklärungen notwendig seien. Diesbezüglich solle auch die Meinung des Regierungsrates eingeholt werden. Unbestritten war sodann das Eintreten auf das EG AuG.

Die Kommission beschloss einstimmig mit 13:0 Stimmen (ohne Enthaltungen) auf die Vorlage zum EG AuG (Vorlage Nrn. 2122.1/.2 - 14008/09) einzutreten.

4. Detailberatung

In der Detailberatung hat sich die Kommission mit sämtlichen Bestimmungen befasst. Nachfolgend wird lediglich auf diejenigen Bestimmungen eingegangen, bei welchen ein Änderungsantrag gestellt oder über einzelne Punkte vertieft diskutiert wurde.

§ 6 Amtshilfe und Mitteilungspflicht der Einwohnergemeinden

Abs. 1

Die Kommission fragte nach, ob nicht auch Informationen vom Amt für Migration an andere Behörden weitergegeben werden sollten. So könnten z.B. die Einwohnergemeinden ein Interesse daran haben, vom Amt für Migration über gewisse Sachverhalte informiert zu werden. Die vorgeschlagene Formulierung entspreche einer Einbahnregelung. Dies sei zwar insofern nachvollziehbar, als dass das Amt für Migration diese Informationen für die Erfüllung seiner Aufgaben erhalten muss. Gleichwohl sei zu prüfen, ob nicht eine gesetzliche Grundlage zum Datenaustausch von Seiten des Amtes für Migration gegenüber anderen Behörden (insbesondere gegenüber den Gemeinden sowie im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens) geschaffen werden soll.

Der Geltungsbereich des EG AuG umfasst den Vollzug der Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes. Regelungen für andere Rechtsbereiche (z.B. der Datenaustausch im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens oder der Sozialhilfe) können nicht Gegenstand des EG AuG sein, sondern sind in der Gesetzgebung zum jeweiligen Rechtsbereich zu regeln. Im Bereich der Einbürgerungen verlangt z.B. der Einbürgerungsdienst von der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller eine Einwilligung für das Einholen von Auskünften bei anderen Behörden. Darauf gestützt werden dann regelmässig auch Auskünfte des Amtes für Migration eingefordert. Gestützt auf diese Angaben ist die Kommission stillschweigend dem Antrag des Regierungsrates gefolgt.

§ 8 Nachweis von Deutschkenntnissen

Abs. 1

Die Kommission informierte sich über die Referenzniveaus bei "FIDE – Français, Italiano, Deutsch in der Schweiz lernen, lehren und beurteilen" (FIDE), dem neuen Rahmenkonzept für die Sprachförderung des Bundes. Für die Beurteilung der Sprachkenntnisse wird grundsätzlich auf die Referenzniveaus des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens (GER) abgestellt. Da FIDE ebenfalls auf dem GER basiert, gibt es betreffend Referenzniveaus keine Unterschiede. Es geht bei FIDE darum festzulegen, welche Inhalte zu erlernen sind. Dabei ist der Fokus auf praktische Themen von Migrantinnen und Migranten (Behördengang, Arztbesuch, Gespräch mit Lehrpersonen der Kinder, etc.) gerichtet.

Diskutiert wurde von der Kommission des Weiteren der letzte Satz des Abs. 1, wonach in begründeten Fällen auch Kenntnisse einer anderen Landessprache berücksichtigt werden können. Ein Kommissionsmitglied vertrat die Meinung, dass im Kanton Zug für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung Deutschkenntnisse gefordert werden sollten. Der Kommission ist es wichtig, dass nicht automatisch jede Person, die Französisch spricht, die Niederlassungsbewilligung erhalten kann. In der Bestimmung wird explizit von begründeten Fällen gesprochen. Davon erfasst werden Personen, die bereits mehrere Jahre im Welschland oder im Tessin gelebt, sich dort bereits integriert und daraufhin den Wohnort z.B. aus beruflichen Gründen nach Zug verlegt haben. Um von dieser Ausnahmeregelung profitieren zu können, muss ein begründetes Gesuch eingereicht werden, welches je nach Einzelfall beurteilt wird. Gestützt auf diese Darlegungen wurde dem Abs. 1 gemäss Antrag des Regierungsrates stillschweigend zugestimmt.

Abs. 2

Es wurde gefragt, wie die Formulierung betreffend Analphabetismus im Bericht des Regierungsrates zu verstehen ist, da davon auch relativ intelligente Menschen betroffen sein können. Analphabetismus soll nur dann im Sinne dieser Bestimmung als unverschuldetes Unvermögen gelten, wenn es der Person trotz eines regelmässigen und mehrjährigen Besuchs von Sprachkursen sowie dem offenbar vorhandenen Willen zur Erlernen der Sprache nicht möglich ist, das geforderte Sprachniveau zu erreichen. Das heisst, es muss eine krankheitswerte Beeinträchtigung in der Entwicklung der Lese- und Schreibfertigkeiten vorliegen, die nicht allein durch das Entwicklungsalter oder unangemessene Schulung und Ausbildung erklärbar ist. Die Kommission folgte dem Antrag des Regierungsrates im Vertrauen darauf, dass die konkrete Anwendung entsprechend diesen Darlegungen erfolgen wird.

§ 8 wird gemäss Antrag des Regierungsrates mit 14:1 Stimmen gutgeheissen.

Diskussion des Vorschlags betreffend Integrationsvereinbarungen (neuer "§ 8 Aufenthaltsbewilligung" gemäss Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission Integrationsgesetz, Vorlage Nr. 2073.3 - 14106)

Die Kommission Integrationsgesetz hat vorgesehen, in der Kommission EG AuG folgende neue Bestimmung zu beraten, welche als § 8 hätte aufgenommen werden können (der § 8 gemäss Vorschlag Regierungsrat und die restlichen Bestimmungen wären dann entsprechend um eine Paragraphennummer verschoben worden):

"Die Erteilung oder die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung kann mit der Auflage verbunden werden, einen Deutschkurs zu besuchen oder sich einer anderen integrationsfördernden Massnahme zu unterziehen. Diese Bedingung gilt auch für den Familiennachzug. Die Verpflichtung wird in einer Integrationsvereinbarung festgehalten."

Diese Bestimmung entspricht praktisch wörtlich dem am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Art. 54 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer (AuG). Die Kommission ist sich bewusst, dass im Kanton Zug in der Regel auf die Wiederholung von Bundesrecht verzichtet wird. Da jedoch durch die Wiederholung zusammen mit den dazugehörigen Materialien eine Stossrichtung in Bezug auf die Umsetzung festgelegt werden kann, wurde über die Aufnahme dieser Bestimmung diskutiert.

Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips die Nichteinhaltung einer Integrationsvereinbarung für sich alleine regelmässig nicht für den Widerruf oder die Nichtverlängerung einer Aufenthaltsbewilligung ausreicht. Es müssen dazu zusätzliche Widerrufsgründe (z.B. Straffälligkeit, längere Sozialhilfeabhängigkeit) vorliegen. Die verfassungs- und völkerrechtlichen Voraussetzungen für den Widerruf oder die Nichtverlängerung einer ausländerrechtlichen Bewilligung sind hoch. Dies zeigt sich auch deutlich bei der Debatte zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, in welcher die Deliktsschwere für die Verhältnismässigkeitsprüfung herangezogen wird. Im Vergleich dazu wird deutlich, dass ein Widerruf oder die Nichtverlängerung einer Aufenthaltsbewilligung alleine gestützt auf die Nichteinhaltung einer Integrationsvereinbarung aus rechtlicher Sicht unverhältnismässig wäre.

Nur bei einem kleinen Teil der Neuzuziehenden kann die Aufenthaltsbewilligung an eine Bedingung geknüpft werden. Keiner Bedingung unterworfen werden können Personen, die einen völkerrechtlichen (Personen im Geltungsbereich des FZA mit den EU-/EFTA-Staaten, des GATS-Abkommens oder der Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen) oder rechtlichen Anspruch (Familiennachzug von Schweizerinnen und Schweizern gemäss Art. 42 AuG sowie Personen, denen Asyl gewährt wurde, gemäss Art. 60 AsylG) auf Aufenthalt in der Schweiz haben. Bei den Neuzuziehenden sind es somit jährlich ca. 3'000 Personen im Kanton Zug, bei denen die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an keine Bedingung geknüpft werden kann. Bei den restlichen 150 – 250 neuzuziehenden Personen pro Jahr handelt es sich grösstenteils (ca. 90%) um höchstqualifizierte Drittstaatsangehörige zulasten des Kontingents und nur zu einem sehr geringen Anteil (ca. 10%) um Ehegatten und Kinder aus Drittstaaten, welche gemäss Art. 44 AuG als Familiennachzug zu Personen mit Aufenthaltsbewilligung in die Schweiz einreisen. Die mit der neuen Bestimmung im EG AuG beabsichtigte Verpflichtung könnte folglich nur bei sehr wenigen Personen durchgesetzt werden, bei welchen es sich überdies hauptsächlich um höchstqualifizierte Drittstaatsangehörige handelt. Den meisten Neuzuziehenden, bei denen man das Erlernen der deutschen Sprache fordern möchte, können keine verbindlichen Verpflichtungen zu einem Sprachkurs auferlegt werden.

Der Regierungsrat hatte in seiner Sitzung vom 11. September 2012 im Rahmen einer Aussprache sowie in Kenntnis der Kantonsratsdebatte vom 30. August 2012 zur Integrationsthematik die Umsetzung von Integrationsvereinbarungen im Kanton Zug diskutiert. Aufgrund der geringen Anzahl möglicher Fälle und dem verhältnismässig grossen Aufwand empfahl der Regierungsrat der Kommission, dass auf eine Regelung zur Umsetzung von Integrationsvereinbarungen im EG AuG verzichtet werden soll.

Mehrere Kommissionsmitglieder äusserten ihre Enttäuschung darüber, dass das Einfordern von sprachlicher Integration, so wie es die Kommission anhand von Integrationsvereinbarungen vorsehen wollte, rechtlich nicht durchsetzbar ist. Vor dem Hintergrund, dass nur sehr wenige Personen zu einer Integrationsvereinbarung verpflichtet werden können und bei diesen die Nichtbefolgung der Integrationsvereinbarung für sich alleine für eine Verweigerung der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nicht ausreicht, müssen nicht mit einem riesigen Aufwand Integrationsvereinbarungen eingeführt werden.

Auf Nachfrage des Kommissionspräsidenten hin wurde kein formeller Antrag auf Aufnahme einer kantonalen Bestimmung betreffend Integrationsvereinbarungen gestellt. Sofern das Amt für Migration in Einzelfällen das Instrument für sinnvoll erachtet, kann es jederzeit gestützt auf Art. 54 Abs. 1 AuG Integrationsvereinbarungen abschliessen. Damit war die diesbezügliche Diskussion beendet.

§ 13 Übersetzung

Zu dieser Bestimmung erfolgte eine Rückfrage, ob es diesbezüglich zu Mehrkosten komme. Im Gesetzestext wird neu festgehalten, dass die Kosten der Übersetzung zu Lasten des Kantons gehen. Da der Staat jedoch im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung von Zwangsmassnahmen verpflichtet ist, eine Übersetzung zu gewährleisten, gingen diese Kosten bereits bisher zu Lasten des Staates. Die Änderung im Gesetzestext dient einzig der Präzisierung und führt zu keiner finanziellen Mehrbelastung. Die Kommission beschloss, dass dieser Hinweis in den Kommissionsbericht aufzunehmen ist.

§ 15 Vollzugs- und Ausreisekosten

Bei den Vollzugs- und Ausreisekosten wurde die Möglichkeit der Einführung einer kantonalen Rückkehrförderung diskutiert. So bietet zum Beispiel der Kanton Genf mit dem "Projet Maghreb" straffälligen Migrantinnen und Migranten aus diesen Staaten einen finanziellen Anreiz zur freiwilligen Rückreise. Bei vielen dieser Menschen ist keine zwangsweise Ausschaffung möglich. Es ist eine ethisch-moralische Frage, ob diejenigen Personen, welche ansonsten jegliche Kooperation zur Heimreise verweigern und allenfalls auch straffällig wurden, eine finanzielle Unterstützung erhalten sollen. Andererseits können damit erhebliche Kosten gespart werden. Um als finanzieller Anreiz zu funktionieren, muss der Betrag der Rückkehrförderung jedoch ausreichend hoch sein, was wiederum die Attraktivität des Kantons bzw. der Schweiz erhöht. In der Zwischenzeit hat der Bund eine Verordnungsänderung vorgesehen, welche voraussichtlich im Frühjahr 2013 in Kraft treten wird und für solche Personen ein Ausreisegeld bis max. Fr. 2'000.-- vorsieht. Die Kommission hat deshalb die Möglichkeit der Einführung einer kantonalen Rückkehrförderung nicht weiter verfolgt.

5. Schlussabstimmung

Die Kommission stimmt der Vorlage in der Schlussabstimmung mit 14:1 Stimmen (ohne Enthaltungen) zu.

6. Parlamentarische Vorstösse

Die am 12. Juni 2008 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 vom 3. Mai 2007 (Vorlage Nr. 1531.1 - 12374) ist mit dem vorgesehenen § 8 des EG AuG erfüllt. Die Motion kann deshalb als erledigt von der Geschäftsliste abgeschrieben werden.

Die Kommission stimmt der Abschreibung der Motion mit 12:2 Stimmen und einer Enthaltung zu.

7. Kommissionsantrag

Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat,

1. auf die Vorlage Nr. 2122.2 - 14009 einzutreten und ihr zuzustimmen;
2. die 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 vom 3. Mai 2007 (Vorlage Nr. 1531.1 - 12374) als erledigt abzuschreiben.

Zug, 14. September 2012

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Hans Christen

Beilage: Synopse

Kommissionsmitglieder:

Christen Hans, Zug, Präsident

Barmet Monika, Menzingen

Betschart Frowin, Menzingen

Blättler-Müller Christine, Cham

Brandenberg Manuel, Zug

Brunner Philip C., Zug

Dübendorfer Christen Maja, Baar

Gisler Stefan, Zug

Lötscher Thomas, Neuheim

Raschle Urs, Zug

Schmid Moritz, Walchwil (2. Sitzung; gewählt am 30. August 2012 als Ersatz für Villiger Werner sel.)

Spescha Eusebius, Zug

Stocker Cornelia, Zug

Villiger Werner sel., Zug (1. Sitzung)

Walker Arthur, Unterägeri

Wandfluh Oliver, Baar