



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 Regierungsrats
vom 30. Juni 2015

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen den Bericht und Antrag zu einer Teilrevision 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	4
5.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	5
6.	Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	6
7.	Finanzielle Auswirkungen	8
8.	Zeitplan	8
9.	Antrag	9

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.

Die vorgesehene Änderung knüpft an der im Bundesrecht bereits bestehenden Ausnahmeregelung betreffend Erteilung einer Kurz- oder Aufenthaltsbewilligung an. Das Bundesrecht sieht vor, dass aus wichtigen öffentlichen Interessen (z.B. erheblichen kantonalen fiskalischen Interessen) von den Zulassungsvoraussetzungen abgewichen werden kann. Im Sinne einer kohärenten Gesetzgebung soll die Berücksichtigung dieser wichtigen öffentlichen Interessen auch im Rahmen der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung in Bezug auf die im Kanton Zug speziell eingeführte Gesetzesvorgabe von Deutschkenntnissen möglich sein.

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 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). Bereits im damaligen Bericht und Antrag des Regierungsrats 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 Ausländer, 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 verzichten gerade hochqualifizierte Ausländerinnen und Ausländer aufgrund dieser Vorgabe neuerdings vereinzelt einfach auf das Stellen eines Gesuchs um Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Und schlussendlich wird bei einer weiteren, sehr kleinen Gruppe das verfolgte Ziel vollkommen verfehlt und anstelle eines Nutzens könnte sich die Bestimmung in wenigen Einzelfällen gar zum Nachteil des Kantons Zug auswirken.

Gleichzeitig mit der vorgeschlagenen materiellen Änderung soll die Gelegenheit genutzt werden, um zwei technische Modifikationen im EG AuG vorzunehmen. Einerseits geht es um die Anpassung des Verweises auf die bundesrechtliche Bestimmung betreffend Dublin-Haft, welche im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstandes unter einer neuen Artikel-Nummer geregelt wird. Des Weiteren wurden bei der letzten Totalrevision des EG AuG die Mitteilungspflichten der Zivilstandsbehörden aufgehoben mit dem Hinweis, dass die entsprechenden Informationen ohnehin auch von den Einwohnerkontrollen dem Amt für Migration zu melden sind. Dabei wurde jedoch nicht bedacht, dass es beim Umweg der Meldungen über die Einwohnerkontrollen zu (teils grösseren) Verspätungen und damit zu Verzögerungen im Vollzug kommen kann. Zur Behebung dieser Problematik wurde zusammen mit dem Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst und in Absprache mit dem früheren Datenschutzbeauftragten eine zeitlich befristete Übergangslösung geschaffen, welche nachfolgend durch die Wiederaufnahme einer gesetzlichen Regelung abgelöst werden soll.

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 Aufenthaltserlaubnis 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 öf-

fentlichen 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 Aufent-

haltsbewilligung 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 vorgesehenen Umschreibung «wichtige öffentliche Interessen im Sinne der ausländerrechtlichen Bundesgesetzgebung» geht es um einen Begriff, welcher das Bundesrecht im Zusammenhang mit Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen (Art. 30 AuG) vorsieht. Art. 32 Abs. 1 VZAE lautet wie folgt:

Art. 32 Wichtige öffentliche Interessen (i.V.m. Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG)

¹ *Zur Wahrung wichtiger öffentlicher Interessen kann eine Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt werden. Bei der Beurteilung sind insbesondere zu berücksichtigen:*

- a. bedeutende kulturelle Anliegen;*
- b. staatspolitische Gründe;*
- c. erhebliche kantonale fiskalische Interessen;*
- d. die Notwendigkeit der Anwesenheit einer Ausländerin oder eines Ausländers im Rahmen eines Strafverfahrens.*

Im Rahmen eines parlamentarischen Vorstosses hat der Bundesrat dazu Stellung genommen, wie viele Personen gestützt auf diese Bestimmung eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben (vgl. Antwort des Bundesrates vom 12. November 2014 auf die Anfrage von Jacqueline Badran vom 25. September 2014, Curia Vista Geschäft-Nr. 14.1081). Im Zeitraum von 2008 – 2014 wurden in der Schweiz aus wichtigen öffentlichen Interessen 389 Aufenthaltsbewilligungen erteilt; 18 davon im Kanton Zug.

Sofern eine Person keinen Anspruch auf die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung hat, kann sie nach zehn Jahren Aufenthalt in der Schweiz die ordentliche Erteilung einer Niederlassungsbewilligung beantragen (Art. 34 Abs. 2 Bst. a AuG). Beim Entscheid berücksichtigen die zuständigen Behörden im Rahmen der Ermessensausübung die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse sowie den Grad der Integration der Ausländerinnen und Ausländer (Art. 96 Abs. 1 AuG). Im Kanton Zug wurde betreffend den Grad der Integration das Ermessen der Behörden eingeschränkt und gesetzlich vorgeschrieben, dass eine Niederlassungsbewilligung nur erteilt werden kann, wenn ein gewisses Niveau an Deutschkenntnissen nachgewiesen wird. Die nun vorgeschlagene Ausnahmeregelung soll dem Amt für Migration in einem ganz kleinen Gebiet denjenigen Spielraum zurückgeben, welcher auch den meisten anderen kantonalen Ausländerbehörden zukommt. Im Sinne einer kohärenten Ausländergesetzgebung sollte es sodann möglich sein, die wichtigen öffentlichen Interessen nicht nur bei der Erteilung einer Kurz- oder Aufenthaltsbewilligung, sondern auch bei der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung zu berücksichtigen.

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. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

5.1. Allgemeine Bemerkungen

Nach der ersten Lesung der Vorlage im Regierungsrat wurden alle Einwohnergemeinden, die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, der Gewerbeverband des Kantons Zug, die Fachstelle Migration, die Asylbrücke Zug, die Zuger Wirtschaftskammer, der Advokatenverein des Kantons Zug, der Gewerkschaftsbund des Kantons Zug sowie das Integrationsnetz Zug zur Vernehmlassung eingeladen (total 24 Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten). Es sind 20 Stellungnahmen eingegangen.

Die vorgeschlagene Änderung von § 6 EG AuG wird von den Einwohnergemeinden Unterägeri, Cham, Baar, Hünenberg und Menzingen, den Grünliberalen, der SVP und der Fachstelle Migration begrüsst. Auch von der Gemeinde Neuheim wird die Ausnahmeregelung befürwortet, sofern es sich um einzelne und hochspezialisierte Fachkräfte handelt. Abgelehnt wird die Vorlage hingegen von der Stadt Zug, den Einwohnergemeinden Walchwil, Oberägeri und Steinhausen, der Piratenpartei Zentralschweiz, der Alternativen–die Grünen, der SP und der Asylbrücke Zug. Als Begründung für die Ablehnung wird hauptsächlich vorgebracht, dass mit der vorgesehenen Ausnahmeregelung eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung geschaffen werde. Die CVP lehnt die vorgeschlagene Änderung ab gestützt auf die Meinung, dass diese Ausnahme bereits im direkt anwendbaren Bundesrecht geregelt sei, weshalb sich eine ergänzende kantonale Normierung erübrige. Die Einwohnergemeinde Risch überlässt die Entscheidung unter Berücksichtigung und im Kontext der möglichen finanziellen Auswirkungen dem Regierungsrat bzw. dem Kantonsrat und der Gewerbeverband teilte den Verzicht auf die Einreichung einer Stellungnahme mit.

5.2. Zentrale Anliegen

a) Vorwurf der Ungleichbehandlung

Die Stadt Zug, die Einwohnergemeinden Walchwil, Oberägeri und Steinhausen, die Piratenpartei Zentralschweiz, die Alternative–die Grünen, die SP und die Asylbrücke Zug sehen es als problematisch, wenn eine Unterscheidung einzig aufgrund von Einkommen und Vermögen geschaffen wird. Sie werten das Prinzip der Rechtsgleichheit höher als das Risiko, dass einzelne gute Steuerzahlerinnen und Steuerzahler in andere Kantone abwandern. Die Einwohnergemeinde Steinhausen, die Alternative–die Grünen, die SP und die Asylbrücke Zug werfen dem Regierungsrat überdies vor, mit der vorgeschlagenen Änderung eine Zweiklassengesellschaft zu schaffen bzw. eine bereits bestehende Tendenz zur Zweiklassengesellschaft zu verstärken.

Das Rechtsgleichheitsgebot sieht vor, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist. Unterschiede bei der Erteilung der ausländerrechtlichen Niederlassungsbewilligung gibt es sehr viele. So wird z.B. eine Person, welche mit einer/einem Schweizer/in oder einer Person mit Niederlassungsbewilligung verheiratet ist oder in eingetragener Partnerschaft lebt, anders behandelt als eine Person, welche mit einer Person mit Aufenthaltsbewilligung verheiratet ist oder in eingetragener Partnerschaft lebt, sowie auch zu einer Person, welche mit einer/einem Schweizer/in einzig im Konkubinat lebt. Anders behandelt werden auch Ausländerinnen und Ausländer von Staaten, mit welchen die Schweiz eine Niederlassungsvereinbarung hat. Insofern wird im Rahmen der Gesetzgebung bestimmt, welche Sachverhalte als gleich und welche als ungleich angesehen und deshalb unterschiedlich zu behandeln sind. Als ungleich angesehen und deshalb im Ausländerrecht unterschiedlich behandelt werden gemäss bundesrechtlicher Regelung solche Personen, denen aufgrund von wichtigen öffentlichen Interessen wie z.B. erheblichen kantonalen fiskalischen Interessen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Die vorgeschlagene

Bestimmung knüpft daran an und sieht im Sinne einer kohärenten Gesetzgebung vor, dass dieser Tatbestand ebenfalls als Grund für eine Ausnahme berücksichtigt werden kann in Bezug auf die im Kanton Zug auf Gesetzesstufe eingeführte Voraussetzung von Deutschkenntnissen für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung.

b) Konkretisierung der erheblichen kantonalen fiskalischen Interessen

Die Stadt Zug, die Einwohnergemeinden Baar und Risch sowie die SP bitten den Regierungsrat, Konkretisierungen vorzunehmen, insbesondere in Bezug auf die erheblichen kantonalen fiskalischen Interessen.

Wie oben aufgezeigt kann gestützt auf Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG in Abweichung von den Zulassungsvoraussetzungen einer Person zur Wahrung wichtiger öffentlicher Interessen eine Kurz- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt werden. Gemäss Art. 32 Abs. 1 Bst. c VZAE können beispielsweise erhebliche kantonale fiskalische Interessen bei der Beurteilung dieser wichtigen öffentlichen Interessen berücksichtigt werden. Im Kanton Zug wird der entsprechende Entscheid vom Amt für Migration gestützt auf eine Rückmeldung der Steuerverwaltung getroffen. Die Steuerverwaltung berücksichtigt jeweils die Gesamtkonstellation und die konkreten Umstände. Im Sinne einer internen Richtlinie wird im Kanton Zug bei einer Privatperson ein steuerbares Einkommen von mindestens 1 Mio. Franken und ein steuerbares Vermögen von mindestens 20 Mio. Franken vorausgesetzt, um die Bedingung gemäss Art. 32 Abs. 1 Bst. c VZAE zu erfüllen. Die Steuerverwaltung verlangt jeweils eine Beschreibung der weltweiten finanziellen Verhältnisse (zumindest in den Grundzügen bzw. im Gesamttotal) und des Lebensaufwandes, wobei auch weitere Umstände des Einzelfalls (z.B. die Ansiedelung eines Unternehmens mit Arbeitsplätzen, Lehr- und Ausbildungsstellen sowie allenfalls der Beschäftigung von regionalen Zulieferbetrieben) berücksichtigt werden können. Bei den Schwellenwerten handelt es sich um Mindestanforderungen und es kann wohl davon ausgegangen werden, dass bei den meisten Personen, welche über einen entsprechenden Aufenthaltstitel im Kanton Zug verfügen, ein noch höheres Steuersubstrat vorhanden ist und deshalb von diesen Personen sowohl dem Kanton wie auch der Wohnsitzgemeinde und dem Bund ein sehr hoher jährlicher Steuerertrag zufließt.

6. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

6.1. Gesetzliche Regelung für Mitteilung der Zivilstandsbehörden in § 6 EG AuG

Die Zivilstandsbehörden haben gemäss Art. 82 Abs. 2 und 4 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE; SR 142.201) dem Amt für Migration unaufgefordert Eheschliessungen und die Eintragung von Partnerschaften, Verweigerungen einer Eheschliessung oder einer Partnerschaft, Ungültigerklärungen, Scheidungen bzw. Auflösungen von Partnerschaften sowie Massnahmen des Erwachsenenschutzes betreffend Ausländerinnen und Ausländern zu melden. Des Weiteren besteht gestützt auf § 6 Abs. 2 EG AuG eine Meldepflicht der Einwohnergemeinden in Bezug auf alle Eintragungen und Änderungen des Einwohnerregisters, welche Ausländerinnen und Ausländer betreffen und welche das Amt für Migration für seine Aufgaben benötigt. In der Praxis hat sich nun gezeigt, dass die Meldungen über die Einwohnerkontrollen im Vergleich zu den unmittelbaren Meldungen über die Zivilstandsbehörden wesentlich länger dauern, was z.B. zu Verzögerungen bei der Ausstellung von ausländerrechtlichen Ausweisen führt und nicht im Interesse der Kundinnen und Kunden liegt. Aus diesem Grund sollten die entsprechenden Mitteilungen vorzugsweise direkt durch die Zivilstandsbehörden erfolgen. Die Kompetenz der Kantone zur gesetzlichen Festlegung von Behörden, denen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben von den Zivilstandsbehörden Daten bekannt gegeben werden, findet sich in Art. 43a Abs. 3 des Schweizerischen Zi-

vilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210). Für die Erfüllung der Aufgaben des Amtes für Migration notwendig sind all diejenigen Angaben, welche einen Zusammenhang mit den Voraussetzungen für die Erteilung oder den Entzug einer ausländerrechtlichen Bewilligung sowie der Ausstellung von ausländerrechtlichen Ausweisen haben. Konkret geht es um die Meldung der Eintragungen und Änderungen von Geburten, Todesfällen, Namensklärungen, Kindesanerkenntnisse, Namensänderungen, Kindesverhältnissen, Adoptionen, Verschollenerklärungen und Geschlechtsänderungen (Art. 7 Abs. 2 Bst. a, c, e, f, k, l, m, n und o der Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 [ZStV; SR 211.112.2]). Da die vorgesehene Änderung von § 6 Abs. 2 EG AuG nur für Zivilstandsbehörden des Kantons Zug gilt, braucht es für alle ausserkantonalen Zivilstandsereignisse weiterhin Meldungen der Einwohnerkontrollen. Damit eine klare Aufstellung der meldepflichtigen Ereignisse sowohl der Einwohnerkontrollen als auch der Zivilstandsregister existiert, hat das Amt für Migration – in Absprache mit der Datenschutzbeauftragten des Kantons Zug – als Hilfsmittel eine Weisung mit den einzelnen Meldepflichtigen sowie der konkreten Bezeichnung der zu meldenden Daten herauszugeben.

Nebenbei ist darauf hinzuweisen, dass bei den Mitteilungen von Adoptionen – sowohl durch die Zivilstandsbehörden wie auch durch die Einwohnerkontrollen – das Amt für Migration sicherzustellen hat, dass bei einer Akteneinsicht (auch von den betroffenen Personen selber) die besonderen Datenschutzbestimmungen des Adoptionsrechts berücksichtigt werden. Zur Wahrung des Adoptionsgeheimnisses nach Art. 268b ZGB sowie der Vorschriften betreffend Auskunft über die Personalien leiblicher Eltern nach Art. 268c ZGB ist die Akteneinsicht in Bezug auf die entsprechenden Adoptionsmitteilungen allenfalls einzuschränken.

6.2. 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 zurecht 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 Interesse im Sinne der ausländerrechtlichen Bundesgesetzgebung eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, als sinnvoll und vertretbar.

6.3. Anpassung Verweis Dublin-Haft in § 9 Abs. 3 EG AuG

Am 15. Januar 2015 ist die Referendumsfrist für die Gesetzesänderungen im Rahmen der Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands abgelaufen (Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung [EU] Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist; BBl 2014 7371). Die Bestimmungen werden am 1. Juli 2015 in Kraft treten. Dabei wird die aktuell geltende Dublin-Haft gemäss Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 AuG aufgehoben und durch eine neue Dublin-Haft (nArt. 76a Abs. 1 AuG) ersetzt. Da das EG AuG in § 9 Ziff. 3 konkret Bezug auf die demnächst aufgehobene Bestimmung nimmt, muss der entsprechende Verweis angepasst werden. Die verfahrensrechtliche Regelung in § 9 Ziff. 3 EG AuG wird auch unter der neuen Dublin-Haft Gültigkeit haben, da die Rechtmässigkeit und Angemessenheit einer vom Kanton angeordneten Haft auch weiterhin auf Antrag der inhaftierten Person in einem schriftlichen Verfahren zu überprüfen ist (vgl. nArt. 80a Abs. 3 AuG). Damit inskünftig nicht bei jeder Änderung in Bezug auf die Dublin-Haft eine Gesetzesanpassung notwendig wird, ist es zweckmässiger, anstelle der Nennung des konkreten Artikels einfach einen Verweis auf das entsprechende Verfahren, nämlich die «Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens», anzubringen.

7. Finanzielle Auswirkungen

Diese Vorlage hat für den Kanton und die Gemeinden keine finanziellen Mehraufwendungen zur Folge. Konkrete Angaben zu allfälligen finanziellen Einbussen sind aufgrund der geringen Anzahl der Fälle sowie der Tatsache, dass der Kanton keinen Einfluss auf den Entscheid über einen Wegzug der betreffenden Personen hat, rein spekulativ. Bereits der Wegzug einer einzelnen Person würde jedoch eine Einbusse von mindestens einer sechsstelligen Zahl an jährlichem Steuerertrag mit sich bringen. Und sofern eine kleinere Einwohnergemeinde betroffen ist, könnte ein allfälliger Wegzug prozentual gesehen eine erhebliche Auswirkung auf die Finanzlage der entsprechenden Gemeinde haben.

8. Zeitplan

August 2015	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
September 2015	Kommissionssitzung(en)
Oktober 2015	Kommissionsbericht
November 2015	Kantonsrat, 1. Lesung
Februar 2016	Kantonsrat, 2. Lesung
Februar 2016	Publikation Amtsblatt
April 2016	Ablauf Referendumsfrist
April 2016	Inkrafttreten, falls Referendum nicht ergriffen wird oder nicht zustande kommt

9. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:
Auf die Vorlage Nr. 2529.2 - 14973 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 30. Juni 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser