

MOTION VON ALOIS GÖSSI
BETREFFEND ÄNDERUNG DER ZUSTÄNDIGKEITEN BEI EINBÜRGERUNGEN
(VORLAGE NR. 1373.1 - 11817)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 11. JULI 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 12. September 2005 hat Kantonsrat Alois Gössi, Baar, eine Motion betreffend Änderung der Zuständigkeiten bei Einbürgerungen eingereicht, die den Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, wonach die Zuständigkeit für den Erwerb des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts nicht mehr bei der Bürgergemeindeversammlung und beim Kantonsrat liegt. Einbürgerungen haben in Form einer beschwerdefähigen Verfügung (Verwaltungsakt)

- auf Gemeindeebene durch den Bürgerrat, eine von ihm bestellte Kommission oder eventuell durch den Einwohnergemeinderat bzw. eine von ihm bestellte Kommission bzw.
- auf Kantonsstufe durch den Regierungsrat, die Direktion des Innern oder eine neu bestellte Kommission zu erfolgen.

Zur Begründung macht der Motionär geltend, das Bundesgericht habe am 9. Juli 2003 im Zusammenhang mit der ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern zwei grundlegende Entscheide gefällt. Demnach müssten Einbürgerungsentscheide den Anforderungen rechtsstaatlicher Grundsätze sowie den Grundrechten genügen. Einbürgerungen seien individuell-konkrete Anordnungen, die die Merkmale einer Verfügung erfüllen würden. Die verfassungsrechtlichen Grundsätze, namentlich das Diskriminierungsverbot, seien zu beachten. Zudem folge für jeden abgelehnten Gesuchsteller der Anspruch auf rechtliches Gehör sowie auf Begründung des Ablehnungsentscheids. Das Bundesgericht habe zudem entschieden, dass Urnenabstimmungen über Einbürgerungsgesuche ausgeschlossen seien, weil die

Verfahrensgarantien gemäss Art. 29 BV, insbesondere die Begründungspflicht sowie das rechtliche Gehör, verletzt würden.

Der Regierungsrat des Kantons Zug habe in seinem Kreisschreiben vom 12. August 2003 als Folge der Entscheide des Bundesgerichts den Bürgergemeinden aufgezeigt, wie Einbürgerungen an der Bürgergemeindeversammlung erfolgen sollten. Es werde insbesondere festgehalten, dass zu Beginn des Einbürgerungstraktandums der Bürgerpräsident auf die beiden Bundesgerichtsentscheide hinweise und bekannt gebe, dass die verfassungsmässigen Grundrechte eingehalten werden müssten (insbesondere das Diskriminierungsverbot und die Pflicht zur Begründung einer Ablehnung) und dass bei Nichterteilung des Bürgerrechts unter Missachtung der Grundrechte der Entscheid der Bürgergemeindeversammlung im Beschwerdefall aufgehoben werde. Die Regel bei Abstimmungen sei das offene Handmehr. Eine geheime Abstimmung (mittels Stimmzettel) an der Bürgergemeindeversammlung sei nur zulässig, falls die Abstimmungsergebnisse noch am gleichen Abend (während der Versammlung) bekannt gegeben werden könnten. Werde ein Gesuch abgelehnt, obwohl in der Diskussion vor der Abstimmung keine oder keine negativen Voten gefallen seien, würden die Stimmberechtigten nochmals aufgefordert, solche Gründe geltend zu machen. Diese negativen Voten würden dann zusammengefasst und der Bürgerpräsident würde über die Richtigkeit der Zusammenfassung abstimmen lassen. Dieses Vorgehen diene dazu, dass die Begründungspflicht beachtet werde.

Die heute gültige Regelung im Kanton Zug findet der Motionär, im Gegensatz zur alten Regelung, um einiges besser. Es könne nun nicht mehr mit einem anonymen Stimmzettel, der in die Urne geworfen werde, ein Einbürgerungsgesuch abgelehnt werden. Eine Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches müsse nun begründet werden, damit es auch rechtlich standhalte.

Befriedigen möge jedoch das neue Verfahren auch nicht. Mühe habe er mit dem "Verwaltungsakt" durch die Bürgergemeindeversammlung oder durch den Kantonsrat, der abschliessend die Einbürgerungsgesuche bewillige. Dies scheine ein nicht lösbarer Widerspruch zu sein: Ein Verwaltungsakt habe definitionsgemäss durch die Exekutive oder eine von ihr bestellte Kommission (bzw. zu bezeichnende Direktion auf kantonaler Ebene) zu erfolgen. Gemeindeversammlungen bzw. der Kantonsrat seien aber nicht darauf ausgerichtet und organisiert, eine Verfügung treffen zu können. Deshalb sollten der Bürgerrat, eine von ihm bestellte Kommission oder

- eventuell - der Einwohnergemeinderat bzw. eine von ihm bestellte Kommission, abschliessend auf Ebene Gemeinde entscheiden können.

Für die Verleihung des Kantonsbürgerrechts, für das bis jetzt der Kantonsrat zuständig sei, sei sinngemäss zu den Forderungen auf Gemeindeebene, eine neue Bewilligungsinstanz zu schaffen: nämlich der Regierungsrat oder die Direktion des Innern oder eine neu bestellte Kommission.

Der Kantonsrat hat die Motion am 29. September 2005 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen dazu den nachfolgenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. Das Wichtigste in Kürze
2. Ausgangslage nach 9. Juli 2003
 - 2.1. Entscheide des Bundesgerichts und Umsetzung im Kanton Zug
 - 2.2. Politische Reaktionen auf eidgenössischer Ebene
 - 2.3. Politische Reaktionen auf kantonaler Ebene
3. Vereinbarkeit der Motion mit Bundesrecht
4. Zuständigkeiten und Verfahren im Kanton Zug
5. Situation in den anderen Kantonen
 - 5.1. Zuständigkeit der Gemeindebehörden
 - 5.2. Zuständigkeit der kantonalen Behörden
6. Schlussfolgerungen
7. Antrag

1. Das Wichtigste in Kürze

Der Regierungsrat erachtet das Anliegen der Motion als berechtigt. Er ist der Auffassung, dass es sinnvoll ist, wenn in Zukunft die Exekutive auf gemeindlicher und kantonaler Ebene über Einbürgerungen entscheidet. Dabei sollen traditionelle, bestehende Strukturen genutzt sowie bewährte und erfahrene Organe mit diesen Aufgaben betraut werden. Dementsprechend sollen künftig auf kantonaler Ebene der Regierungsrat und auf gemeindlicher Ebene - zusätzlich zu den Einbürgerungen der jugendlichen Ausländer der zweiten Generation - die Bürgerräte der Bürgergemeinden

über Einbürgerungen entscheiden. Mit dieser Regelung wird auch in Zukunft der Bedeutung der Einbürgerung sowie den rechtstaatlichen Vorgaben des Bundesgerichts als auch den Interessen des Datenschutzes Rechnung getragen.

2. Ausgangslage nach 9. Juli 2003

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern.

2.1. Entscheide des Bundesgerichts und Umsetzung im Kanton Zug

Das Bundesgericht hat am 9. Juli 2003 im Zusammenhang mit der ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern zwei grundlegende Entscheide gefällt: BGE 129 I 217, 1P.228/2002, betreffend die Gemeinde Emmen LU und BGE 129 I 232, 1P.1/2003, betreffend die Schweizerische Volkspartei der Stadt Zürich. Das Bundesgericht hat darin festgehalten, dass Einbürgerungsentscheide Akte der Rechtsanwendung sind. Gemäss Bundesgericht kommen den Parteien eines Einbürgerungsverfahrens alle Verfahrensgarantien eines Verwaltungs- und Gerichtsverfahrens zu. Dies gilt auch dann, wenn der Entscheid durch ein politisches Gremium gefällt wird. Wer um Einbürgerung ersucht, hat konkret Anspruch auf rechtliches Gehör. Wird das Gesuch abgewiesen, hat der Gesuchsteller Anspruch auf eine Begründung gestützt auf die Verfahrensgarantien von Artikel 29 Abs. 2 der Bundesverfassung. Ein Anspruch auf Begründung ergibt sich bei einem ablehnenden Entscheid auch aus dem Diskriminierungsverbot von Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung. Ohne Begründungspflicht besteht insbesondere die Gefahr, dass das Diskriminierungsverbot faktisch unterhöhlt wird.

Wegen der systembedingten Unmöglichkeit einer Begründung bei einer Volksabstimmung, die an der Urne in geheimer Abstimmung erfolgt, hat das Bundesgericht daher entschieden, dass Urnenabstimmungen über Einbürgerungsgesuche verfassungswidrig sind. Die Frage, ob und inwieweit Einbürgerungsentscheide von anderen Organen, beispielsweise den Stimmberechtigten an einer Bürgergemeindeversammlung, der verfassungsmässigen Begründungspflicht genügen können, hat das Bundesgericht ausdrücklich offen gelassen.

Als Folge der vorgenannten Bundesgerichtsentscheide hat der Regierungsrat am 12. August 2003 ein Kreisschreiben betreffend ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern erlassen, worin detailliert das Verfahren bei einer Ablehnung der Einbürgerung festgelegt wird. Gemäss der Übergangslösung für Einbürgerungen sind insbesondere Urnenabstimmungen über Einbürgerungsgesuche (gemäss § 66 des Gemeindegesetzes) unzulässig. Der Regierungsrat hat festgehalten, dass eine definitive Regelung des Einbürgerungsverfahrens im Rahmen der vorgesehenen Teilrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes erfolgt.

Zusammenfassend ergibt sich, dass aufgrund der geltenden Rechtsprechung Einbürgerungsentscheide Verwaltungsakte sind, die nicht an der Urne gefällt werden dürfen und bei einer Ablehnung begründet werden müssen.

2.2. Politische Reaktionen auf eidgenössischer Ebene

Im Folgenden fokussieren wir uns auf die zwei wichtigsten Vorstösse auf Bundesebene. Eine ausführliche Aufstellung aller parlamentarischen Vorstösse auf Bundes- und kantonaler Ebene sowie der aktuellen Zuständigkeiten bei den Kantonen und Gemeinden sind im Bericht (Entwurf) des Bundesamtes für Migration über hängige Fragen des Bürgerrechts vom 20. Dezember 2005 zu finden¹.

a) Parlamentarische Initiative Pfisterer

Die zwei erwähnten Bundesgerichtsurteile vom 9. Juli 2003 im Bereich des Bürgerrechtes haben in der eidgenössischen und kantonalen Politik zahlreiche Vorstösse provoziert und in der schweizerischen Rechtswissenschaft heftige Diskussionen ausgelöst. Mit dem ersten Urteil kassierte das Bundesgericht erstmals einen als diskriminierend eingestuften Einbürgerungsentscheid einer Gemeinde, mit dem zweiten Urteil erklärte es Urnenabstimmungen bei Einbürgerungsentscheiden generell für verfassungswidrig.

In der Folge der Bundesgerichtsurteile stimmte der Ständerat einer parlamentarischen Initiative von Ständerat Thomas Pfisterer, Aargau, zu, die einerseits den Kantonen weiterhin ermöglichen will, Einbürgerungsentscheide durch das Volk im Rahmen von Gemeindeversammlungen und Urnenabstimmungen fällen zu lassen. Andererseits verlangt die Initiative, dass das Bundesgericht keine Entscheide mehr

¹ <http://www.bfm.admin.ch> (s.: Einbürgerungen⇒Bericht über hängige Fragen des Bürgerrechts⇒Bericht)

auf ordentliche Einbürgerungen fällen, sondern nur noch Beschwerden gegen die Verletzung der verfassungsmässigen Verfahrensgarantien beurteilen kann.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) erarbeitete alsdann eine Gesetzesvorlage, die sowohl der in zahlreichen Kantonen und Landesregionen verankerten Einbürgerungsdemokratie als auch den Anforderungen des Rechtsstaates gerecht werden sollte. In dieser wird festgehalten, dass das Verfahren von den Kantonen zu bestimmen ist und dass ablehnende Einbürgerungsentscheide zu begründen sind. Der Gesetzesentwurf sieht weiter vor, ein Beschwerderecht gegen ordentliche Einbürgerungen auf kantonaler Ebene zu verankern. Schliesslich sollen durch die Einbürgerungsbehörden im Sinne eines verbesserten Persönlichkeitsschutzes nur die für die Einbürgerung notwendigen Personendaten betreffend Staatsangehörigkeit und Wohnsitzdauer sowie generelle Angaben zu Leumund und Integration publiziert werden dürfen. Die Vorlage wurde von der SPK-S einstimmig verabschiedet.

In seiner Stellungnahme vom 2. Dezember 2005 zum entsprechenden Bericht der SPK-S vom 27. Oktober 2005 stellt der Bundesrat fest, dass die Vorlage inhaltlich auf der Linie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und damit der Verfassung liegt. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens, welches im Frühjahr 2005 bei den Kantonen, den politischen Parteien und weiteren interessierten Organisationen durchgeführt worden ist, seien die Vorschläge in den wesentlichen Punkten auf grosse Zustimmung gestossen. Der Bundesrat stimmte dem Erlass- und Berichtsentwurf der SPK-S zu.

Der Ständerat hat das Geschäft am 14. Dezember 2005 beraten und im Grundsatz der oben skizzierten Lösung ebenfalls zugestimmt: Das Verfahren im Kanton und in den Gemeinden soll durch das kantonale Recht geregelt, Einbürgerungen sollen an der Urne möglich bleiben und Anträge für negative Entscheide müssen vorgängig begründet werden. Die Kantone sollen dafür sorgen, dass bei der Einbürgerung im Kanton und in den Gemeinden die Privatsphäre beachtet wird. Als letzte kantonale Instanz setzen die Kantone Gerichtsbehörden ein.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates SPK-N hat entschieden, die Behandlung der vom Ständerat verabschiedeten Bürgerrechtsrevision auszusetzen, bis der Bundesrat seine Botschaft zur SVP-Initiative "für demokratische Einbürgerungen" vorgelegt hat.

b) SVP-Initiative "für demokratische Einbürgerungen"

Am 6. April 2004 lancierte die Schweizerische Volkspartei (SVP) die Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen". Die SVP möchte mit der Initiative eine Änderung auf der Verfassungsebene. Gemäss dem vorgeschlagenen neuen Artikel 38 Abs. 4 der Bundesverfassung legen die Stimmberechtigten in der Gemeindeordnung fest, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilt. Der Entscheid dieses Organs über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts sei endgültig. Damit sieht die SVP-Volksinitiative keine Beschwerdemöglichkeit vor und die Gemeinden würden abschliessend und endgültig zuständig für Einbürgerungsentscheide im ordentlichen Verfahren. Am 18. November 2005 hat die SVP die Volksinitiative eingereicht. Eine Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative dürfte bis Ende 2006 vorliegen. Der weitere Verfahrensablauf ist noch offen.

2.3. Politische Reaktionen auf kantonaler Ebene

Im Kanton Zug reichte die SVP-Fraktion des Kantonsrates am 24. Juli 2003 eine Motion betreffend Einreichung einer Standesinitiative zur Verankerung der Bürgerrechtserteilung durch das Gemeindestimmvolk (Vorlage Nr. 1147.1 - 11230) ein, mit der sie den Regierungsrat beauftragte, eine Standesinitiative zu Handen der eidgenössischen Räte vorzubereiten, welche die Verankerung der Bürgerrechtserteilung durch das Gemeindestimmvolk verlangt. Der Kantonsrat erklärte auf Antrag des Regierungsrates (Vorlage Nr. 1147.2 - 11282) an seiner Sitzung vom 27. November 2003 die Motion nicht erheblich.

3. Vereinbarkeit der Motion mit Bundesrecht

Gemäss Artikel 49 der Bundesverfassung geht das Bundesrecht entgegenstehendem kantonalen Recht vor. Das Begehren der vorliegenden Motion Alois Gössi widerspricht nicht dem Bundesrecht und ist folglich bundesrechtskonform.

4. Zuständigkeiten und Verfahren im Kanton Zug

Auf gemeindlicher Ebene ist für die ordentliche Einbürgerung gemäss § 16 Abs. 2 des Bürgerrechtsgesetzes vom 3. September 1992 (kant. BÜG; BGS 121.3) die Bürgergemeindeversammlung zuständig. Für jugendliche Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation (und weiterer Generationen) ist gemäss § 11 i.V. mit § 16 Abs. 2 kant. BÜG der Bürgerrat zuständig. Auf kantonaler Ebene entscheidet der Kantonsrat über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts gemäss § 21 Abs. 2 kant. BÜG.

Das Einbürgerungsverfahren läuft im Kanton Zug in einem dreistufigen, ca. 2,5 Jahre dauernden Verfahren wie folgt ab:

Bürgerrechtsbewerber und -bewerberinnen sowie deren Dossiers werden vom zuständigen Bürgerrat, dem Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst der Direktion des Innern sowie vom Gemeinderat der Einwohnergemeinde umfassend geprüft: So haben die Gesuchsteller ihre Personalien, Familienverhältnisse, Nationalität und Wohnsitzdauer in der Schweiz mit aktuellen amtlichen Ausweisen zu belegen, haben mittels einem Zentralstrafregisterauszug und den Ausweisen des Betreibungsamtes, des Sozialamtes, der Vormundschaftsbehörde und des Steueramtes sowie unter Beilage von Schul- und Arbeitszeugnissen und allfälligen Abzahlungs- oder Leasingverträgen nachzuweisen, dass sie die schweizerische Rechtsordnung beachten und in geordneten finanziellen und familiären Verhältnissen leben. Sie haben Auskunft zu geben über ihre Familie, Ausbildung und berufliche Tätigkeit, persönliche und politische Interessen, Militär, Einkommen und Vermögen sowie über ihre Einbürgerungsmotive.

Der zuständige Bürgerrat prüft sodann die Eignung der Bewerbenden und entscheidet, ob die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt sind. Die Direktion des Innern hat unabhängig davon den gleichen Auftrag. Dazu führen die Zuger Polizei, der Bürgerrat und der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst der Direktion des Innern persönliche Gespräche mit den Bewerberinnen und Bewerbern und stellen fest, wie weit sie mit den schweizerischen, kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten und den Rechten und Pflichten als Schweizer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger vertraut sind. Der Bürgerrechtsdienst testet ihre Kenntnisse der Schweizer Geschichte, Staatskunde sowie ihre Deutschkenntnisse. Der zuständige Gemeinderat nimmt zudem schriftlich Stellung, ob von Seiten der Einwohnergemeinde Vorbehalte zu den gewünschten Einbürgerungen vorliegen.

Nach positiver Beurteilung des Gesuches durch Bürgerrat und Direktion des Innern beantragt letztere beim Bundesamt für Migration die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung. Dieses Bundesamt prüft die Eignung gemäss Art. 14 des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes vom 29. September 1952 (SR 141.0), ob die Bewerbenden sich in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert haben, mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten vertraut sind, die Rechtsordnung beachten und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden.

Schliesslich entscheidet die Bürgergemeindeversammlung auf Antrag des Bürgerrates bei den ordentlichen Einbürgerungen über die Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht. Wenn die zustimmenden Entscheide der Bürgergemeinde und des Bundes vorliegen und die Direktion des Innern die Eignung ebenfalls positiv beurteilt hat, stellt der Regierungsrat dem Kantonsrat den Antrag um Aufnahme der Bewerbenden ins Kantonsbürgerrecht.

5. Situation in den anderen Kantonen

5.1. Zuständigkeit der Gemeindebehörden

In vielen Kantonen ist die kommunale Legislative (Gemeindeversammlung) für Einbürgerungen zuständig. Auf Gemeindeebene ist in der Deutschschweiz weit verbreitet, dass als Legislative die Stimmberechtigten entscheiden und nicht gewählte Volksvertreterinnen und -vertreter (so genannte Versammlungsdemokratie; Doris Bianchi, Paradigmenwechsel im Einbürgerungsrecht. Vom politischen Einbürgerungsentscheid zum Verwaltungsakt. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht. 2004. S. 412). Vereinzelt hat in einigen Kantonen die Legislative die Möglichkeit, Einbürgerungsbeschlüsse an die Gemeindeexekutive zu delegieren (Kompetenzdelegation; Beispiel: BL).

Exekutivbehörden sind oft zuständig, wenn ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht.

Nach den Bundesgerichtsentscheiden vom 9. Juli 2003 lässt sich ein deutlicher Trend weg vom Souverän, hin zu Fachgremien bzw. Exekutivbehörden feststellen. Die Urnenabstimmung wird de facto in keinem Kanton mehr durchgeführt (Auswertung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur Revision der Bürgerrechts-

regelung, Zusammenfassung Bericht, Bundesamt für Migration, Mai 2005, S. 12). Eine kantonale Lösung mit Signalwirkung hat der Kanton Bern, indem er für Einbürgerungen die jeweilige Exekutivbehörden für zuständig erklärt hat. Auch die Kantone Waadt und Appenzell Ausserrhoden haben seit den Bundesgerichtsurteilen die Gemeindeexekutiven für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig erklärt².

5.2. Zuständigkeit der kantonalen Behörden

Bei einer leichten Mehrzahl der Kantone ist die Exekutive für Einbürgerungen zuständig, grösstenteils die Exekutive selber und in vereinzelt Fällen eine Direktion der Exekutive (Beispiele: Justiz- und Sicherheitsdepartement im Kanton Luzern; Direktion des Innern im Kanton Zürich). In Basel Stadt ist der Grosse Rat (Legislative) zuständig und bei Rechtsanspruch (nach dreijährigem Wohnsitz in der Gemeinde für BewerberInnen, die seit insgesamt mindestens 15 Jahren, wovon die letzten 5 Jahre ohne Unterbruch, im Kanton wohnen) der Regierungsrat.

Bei einer zahlenmässig gewichtigen Minderheit der Kantone ist die Legislative für ordentliche Einbürgerungen zuständig².

6. Schlussfolgerungen

a) Die Einbürgerung ist ein Akt der Rechtsanwendung, der gemäss der Bürgerrechtsgesetzgebung Rechte wie Pflichten begründet und somit als Verfügung qualifiziert werden kann (Doris Bianchi, a.a.O., S. 411). Eine solche Verwaltungstätigkeit üben die mit der Rechtsanwendung befassten Organe gemeinhin aus. Sicherlich auch aus diesem Grund sind in vielen anderen Kantonen seit den Entscheiden des Bundesgerichts vom 9. Juli 2003 vermehrt gemeindliche Exekutivbehörden für Einbürgerungen zuständig.

b) Gemäss den Bundesgerichtsentscheiden vom 9. Juli 2003 müssen ablehnende Einbürgerungsentscheide begründet werden. An das Verwaltungsverfahren generell und an die Begründung von ablehnenden Entscheiden werden hohe Anforderungen

² <http://www.bfm.admin.ch> (s.: Einbürgerungen⇒Bericht über hängige Fragen des Bürgerrechts⇒Bericht)

gestellt. Bei Entscheiden der Legislative besteht die Gefahr einer Diskriminierung, weil die vollständigen Akten den Stimmberechtigten nicht vorliegen (vgl. auch unten Bst. c). Sind hingegen die Exekutivbehörden zuständig, können die verwaltungsrechtlichen Verfahrensvorschriften bei ablehnenden Begründungen ohne weiteres eingehalten werden und die Gefahr von diskriminierenden Entscheiden wird dadurch stark vermindert.

c) Wenn die Legislative für den Erwerb des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechtes zuständig ist, besteht die Gefahr, dass in die gemäss Artikel 13 der Bundesverfassung gewährleistete Privat- und Geheimsphäre der einbürgerungswilligen Personen unverhältnismässig eingegriffen wird. In seinem Entscheid BGE 129 I 245, E. 4.3 ff vom 9. Juli 2003 führte das Bundesgericht zu diesem Thema aus, dass im Einbürgerungsverfahren der zuständigen Behörde zum Teil besonders schützenswerte Daten mitgeteilt werden müssen. Bei solchen Daten besteht eine besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung. Die Erhebung der Daten sei für das Einbürgerungsverfahren unumgänglich. Werde indessen den Stimmberechtigten eine kurze Zusammenfassung abgegeben, erhöhe sich die Gefahr, dass die Stimmberechtigten die Eignung stereotyp aufgrund eines oder einiger weniger Merkmale beurteilen und damit das Diskriminierungsverbot verletzen würden. Auch die parlamentarische Initiative Pfisterer berücksichtigt die Anliegen des Datenschutzes.

Ist eine gemeindliche Exekutivbehörde für den Erwerb des Bürgerrechts zuständig, ist diese an das Amtsgeheimnis gebunden. Mit einem solchen Vorgehen ist der Schutz der Privatsphäre der Einbürgerungswilligen gewährleistet. Es ist ebenfalls gesichert, dass die Verwaltungsbehörde in Kenntnis aller wesentlichen Informationen den für die Einbürgerungswilligen bedeutenden Entscheid trifft. Demzufolge entsteht auch nicht eine erhöhte Gefahr von stereotypen Beurteilungen, welche gemäss Bundesgericht bei der Abgabe von Zusammenfassungen bzw. Kurzinformationen gegeben ist.

d) Angesichts einer schlanken Verwaltungsstruktur ist es sinnvoll, bereits bestehende Organe mit diesen Aufgaben zu betrauen und nicht spezielle Organe - beispielsweise eine gemeindliche Bürgerrechtskommission - zu schaffen. Der Kanton Zug hat eine lange Tradition, die Verwaltungsstrukturen schlank zu halten. An dieser Tradition soll auch in Zukunft festgehalten werden.

e) Aus der Übersicht der zurzeit hängigen Vorstösse auf Bundesebene ergibt sich, dass für eine Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes betreffend Zuständigkeiten auf kantonaler und gemeindlicher Ebene nicht zugewartet werden muss. Auch die Volksinitiative der SVP steht einem solchen Vorgehen nicht entgegen. Sollte die SVP-Initiative in der Abstimmung durch Volk und Stände angenommen werden, müsste das kantonale Bürgerrechtsgesetz auf alle Fälle revidiert werden.

7. Antrag

Angesichts der oben stehenden Ausführungen erachtet der Regierungsrat das Anliegen der Motion als berechtigt und **b e a n t r a g t** Ihnen deshalb,

die Motion von Alois Gössi betreffend Änderung der Zuständigkeiten bei Einbürgerungen (Vorlage Nr. 1373.1 - 11817) im Sinne dieser Ausführungen erheblich zu erklären.

Zug, 11. Juli 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio

Die Behandlung dieses Vorstosses hat 1'800 Franken gekostet.