

ÄNDERUNG DER VERFASSUNG DES KANTONS ZUG  
(AUFHEBUNG DER BESTIMMUNG ÜBER DIE ERTEILUNG DES  
BÜRGERRECHTS)

UND

ÄNDERUNG DES GESETZES BETREFFEND ERWERB UND VERLUST DES  
GEMEINDE- UND DES KANTONSBÜRGERRECHTS  
(BÜRGERRECHTSGESETZ)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 12. JUNI 2007

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Antrag auf Teilrevision des Gesetzes betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts vom 3. September 1992 (Bürgerrechtsgesetz; kant. BÜG; BGS 121.3) und auf Änderung der Kantonsverfassung (Streichung von § 41 Bst. p). Den Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	Das Wichtigste in Kürze	2
2.	Ausgangslage	2
3.	Gründe für die Teilrevision	9
4.	Kommentar zur Verfassungsänderung	10
5.	Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes	10
6.	Vernehmlassungsergebnis (Teilrevision des Bürgerrechtsgesetzes)	17
7.	Vollzug des teilrevidierten Bürgerrechtsgesetzes	18
8.	Finanzielle Auswirkungen	18
9.	Anträge	19

## **1. Das Wichtigste in Kürze**

Die Teilrevision des Bürgerrechtsgesetzes umfasst zwei Bereiche: Das Prinzip der kostendeckenden Gebühren (Art. 38 des eidg. Bürgerrechtsgesetzes, SR 141.0) wird auf Gemeinde- und Kantonebene auch im kantonalen Recht verankert und die Exekutive (Bürgerrat, Regierungsrat) soll neu zuständig sein für alle Einbürgerungen auf gemeindlicher und kantonaler Ebene. Dementsprechend sollen künftig auf kantonaler Ebene der Regierungsrat und auf gemeindlicher Ebene die Bürgerräte über Einbürgerungen entscheiden. Mit dem zweiten Punkt wird die erheblich erklärte Motion Gössi (Vorlage Nr. 1373.1; Laufnummer 11817) umgesetzt und abgeschrieben.

Für die Anpassung der Zuständigkeiten auf kantonaler Ebene ist eine Änderung der Kantonsverfassung notwendig, hat doch gemäss § 41 Bst. p der Kantonsverfassung der Kantonsrat die Obliegenheit, das Kantonsbürgerrecht zu erteilen.

## **2. Ausgangslage**

### **2.1 Kostendeckende Gebühren**

Gemäss Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101) geht Bundesrecht entgegenstehendem kantonalen Recht vor, d.h. dem Bundesrecht entgegenstehendes kantonales Recht ist nichtig. Dieser Grundsatz der so genannten derogatorischen Kraft des Bundesrechts ist von Amtes wegen anzuwenden (Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, 2001, S. 339).

Seit 1. Januar 2006 schreibt der revidierte Art. 38 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (eidgenössisches Bürgerrechtsgesetz, eidg. BüG, SR 141.0) zwingend vor, dass die Bundesbehörden sowie die kantonalen und kommunalen Behörden für ihre Entscheide (betreffend Einbürgerung) höchstens Gebühren erheben können, welche die Verfahrenskosten decken. Diese verbindliche Bundesnorm setzt einerseits widersprechende kantonale und gemeindliche Bestimmungen ausser Kraft und ist andererseits im Vollzug direkt anwendbar, d.h. sie ist inhaltlich hinreichend bestimmt und klar und bedarf keiner zusätzlichen kantonalen Rechtsgrundlage, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheides bilden zu können. Dennoch ist aus Gründen der Rechtssicherheit das kantonale Recht entsprechend anzupassen.

Aufgrund des übergeordneten Bundesrechts können nur noch Gebühren in Rechnung gestellt werden, die die Verfahrenskosten decken. Es können keine Einbürgerungstaxen mehr erhoben werden. Dies bedeutet, dass Kantone und Gemeinden die Abgaben nicht mehr nach Einkommen und Vermögen der Gesuchstellenden oder anderen, leistungsunabhängigen Kriterien festlegen können, sondern bei der Bemessung der Gebühr grundsätzlich vom Wert der erbrachten Leistung auszugehen haben.

Bei den Einbürgerungsgebühren handelt es sich um das Entgelt für die Bearbeitung und Prüfung des Einbürgerungsgesuches sowie den Entscheid darüber. Bei der Festlegung der Einbürgerungsgebühr sind der Kanton und die Gemeinden an die Grundsätze der Bemessung von Verwaltungsgebühren gebunden, welche die Rechtsprechung und die Lehre entwickelt haben. Aus der Rechtsnatur der Gebühren als Entgelt für eine staatliche Leistung folgt, dass dabei grundsätzlich vom Wert dieser Leistung auszugehen ist, der sich nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip bestimmt. Das Kostendeckungsprinzip bedeutet, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht übersteigen darf. Nach dem Äquivalenzprinzip muss die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert stehen, den die staatliche Leistung für die das Gesuch stellende Person hat. Ein aus sozialen oder anderen Gründen reduzierter Satz für Entscheidungen im Bürgerrechtswesen ist gesetzeskonform. Aus Gründen der Verwaltungsökonomie ist eine Pauschalisierung der Gebühren zulässig (s. dazu auch Rundschreiben des Bundesamtes für Migration vom 23. Juni 2005 betreffend die Revision des Bürgerrechtsgesetzes, S. 17; vgl. auch BGE 126 I 180, S. 188, E. 3a).

In einem formellen Gesetz sind der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe und die maximale Höhe der Abgabe im Sinne einer Obergrenze festzulegen. Die Bestimmung der konkreten Beträge kann der ausführenden Behörde in der Form einer Verordnung oder eines Reglements überlassen werden.

Dies gilt auch für das Einbürgerungsverfahren, wobei die Bürgergemeinden in ihrer obrigkeitlichen Funktion (gemäss § 16 kant. BüG) und somit als Behörde handeln. Bei der Einbürgerung handelt es sich um einen Verwaltungsentscheid.

## 2.2 Bundesgerichtsentscheide vom 9. Juli 2003

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 in beiden Entscheiden 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 oder die Gesuchstellerin Anspruch auf eine Begründung gestützt auf die Verfahrensgarantien von Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung. Ein Anspruch auf Begründung ergibt sich bei einem ablehnenden Entscheid auch aus dem Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 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 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.

### **2.2.1 Politische Reaktionen auf Bundesebene**

Auf Bundesebene sind zwei politische Reaktionen auf die Bundesgerichtsentscheide hervorzuheben:

#### **a) Parlamentarische Initiative Pfisterer**

Am 3. Oktober 2003 reichte Ständerat Thomas Pfisterer eine parlamentarische Initiative zum Bürgerrechtsgesetz in Form einer allgemeinen Anregung ein. Die Initiative fordert, das Bürgerrechtsgesetz für die ordentliche Einbürgerung in dem Sinne zu ändern, dass erstens die Kantone selbstständig entscheiden können, ob Einbürgerungen dem Volk im Rahmen von Gemeindeversammlungen oder Urnenabstimmungen oder der Volksvertretung (Parlament) unterbreitet werden. Zweitens soll die Gesetzgebung so angepasst werden, dass das Bundesgericht keinen Entscheid auf eine ordentliche Einbürgerung fällen, sondern lediglich Rügen auf Verletzung verfassungsmässiger Verfahrensgarantien prüfen kann. Die parlamentarische Initiative Pfisterer sieht vor, dass auch auf Gemeindeebene die rechtsstaatlichen Vorgaben, namentlich die Begründungspflicht und die Rechtsweggarantie, bei ablehnenden Entscheiden sicherzustellen sowie der Schutz der Persönlichkeit einbürgerungswilliger Gesuchstellenden zu gewährleisten ist.

Der Bundesrat unterstützt die parlamentarische Initiative Pfisterer und hat sie als indirekten Gegenvorschlag zur SVP-Initiative deklarieren lassen. Der Nationalrat hat am 7. Juni 2007 seine Zustimmung zu dem vom Ständerat bereits gutgeheissenen indirekten Gegenvorschlag signalisiert. Nach dem Eintretensentscheid im Nationalrat muss die Vorlage noch von der Staatspolitischen Kommission im Detail behandelt werden.

#### **b) SVP-Initiative "für demokratische Einbürgerungen"**

Die am 6. April 2004 von der Schweizerischen Volkspartei (SVP) lancierte Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen" ist knapp gültig zustande gekommen. Die SVP möchte mit der Initiative eine Änderung auf der Verfassungsstufe. Gemäss dem vorgeschlagenen neuen Art. 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.

Der Bundesrat lehnt die SVP-Initiative, welche Einbürgerungen völlig den Gemeinden überlassen will, ab. Sie verstosse gegen Völkerrecht und schalte die Kantone aus. Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung, die Initiative Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag mit der Empfehlung auf Ablehnung zu unterbreiten. Der Bundesrat verzichtete auf einen direkten Gegenvorschlag zur Initiative; er erachtete aber Bemühungen im Parlament um einen indirekten Gegenvorschlag als gangbaren Weg. Dabei handelt es sich um die Vorlage, die der Ständerat aufgrund einer parlamentarischen Initiative von Thomas Pfisterer erarbeitet hat. Am 7. Juni 2007 hat der Nationalrat im Einklang mit dem Bundesrat mit 117 : 63 Stimmen empfohlen, die SVP-Einbürgerungsinitiative abzulehnen.

## **2.2.2 Situation in den anderen Kantonen**

### **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 Bürgerrechtsregelung, 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 erklärt<sup>1</sup>.

#### Zuständigkeit der kantonalen Behörden

Bei einer knappen 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 und Bewerber, 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 zuständig.

#### **2.2.3 Motion von Alois Gössi**

Am 12. September 2005 reichte Kantonsrat Alois Gössi, Baar, eine Motion betreffend Änderung der Zuständigkeiten bei Einbürgerungen ein, 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)

---

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

- 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 machte 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 alle abgelehnte Gesuchstellende 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 beantwortete die Motion von Alois Gössi betreffend Änderung der Zuständigkeiten bei Einbürgerungen mit Bericht und Antrag vom 11. Juli 2006 (Vorlage Nr. 1373.2). Er erachtet das Anliegen der Motion als berechtigt. Es sei sinnvoll, 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 Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation - die Bürgerräte der Bürgergemeinden über Einbürgerungen entscheiden. Mit dieser Regelung werde auch in Zukunft der Bedeutung der Einbürgerung sowie den rechtsstaatlichen Vorgaben des Bundesgerichts als auch den Interessen des Datenschutzes Rechnung getragen.

Der Kantonsrat erklärte in seiner Sitzung vom 26. Oktober 2006 die Motion mit 37 : 28 Stimmen als erheblich. Der Regierungsrat hat dementsprechend eine Vorlage zu unterbreiten.



### 3. Gründe für die Teilrevision

Das aktuelle Bürgerrechtsgesetz hat sich in der Praxis in vielen Punkten bewährt und ist gut eingeführt. Es muss allerdings revidiert werden.

Für die Erhebung der kostendeckenden Gebühren ist die kantonale gesetzliche Grundlage entsprechend eidgenössischem Recht anzupassen.

Von den Entscheiden des Bundesgerichts vom 9. Juli 2003 sind folgende Punkte hervorzuheben:

- Einbürgerungsentscheide sind Akte der Rechtsanwendung (Verfügungen);
- Den Parteien kommen alle Verfahrensgarantien eines Verwaltungs- und Gerichtsverfahrens zu, beispielsweise Anspruch auf rechtliches Gehör oder Anspruch auf eine (rechtmässige) Begründung bei einem ablehnenden Entscheid;
- Verfassungswidrigkeit bei Urnenabstimmungen über Einbürgerungsgesuche;
- Problematik des Schutzes der Privatsphäre, weil der zuständigen Behörde im Einbürgerungsverfahren besonders schützenswerte Daten mitgeteilt werden müssen.

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 an die Gemeindeversammlung gegeben ist.

Zudem werden an das Verwaltungsverfahren generell und insbesondere an die Begründung von ablehnenden Entscheidungen hohe Anforderungen gestellt. Sind die Exekutivbehörden zuständig, können die verwaltungsrechtlichen Verfahrensvorschriften ohne weiteres eingehalten werden.

Das rechtliche Gehör ist gewährleistet, da der zuständige Bürgerrat die Eignung der Bewerbenden prüft, indem er zu deren Feststellung persönliche Gespräche mit den Bewerberinnen und Bewerbern führt. Dies wurde bereits jetzt so gehandhabt. Der Entscheid wird in der Form einer Verfügung erlassen. Der Beschluss wird somit begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen. Er wird nur den betroffenen Parteien im Einbürgerungsverfahren zugestellt. Bereits jetzt ist der Weiterzug an eine gerichtliche Behörde gewährleistet, indem sich das Beschwerderecht nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz richtet (§ 30 kant. BÜG).

#### **4. Kommentar zur Verfassungsänderung**

Ist die Exekutive neu für Einbürgerungen auf kantonaler Ebene zuständig, ist eine Änderung der Kantonsverfassung notwendig, hat doch gemäss § 41 Bst. p der Kantonsverfassung der Kantonsrat die Obliegenheit, das Kantonsbürgerrecht zu erteilen. Bezüglich der Begründung wird auf den nachfolgenden Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes verwiesen.

#### **5. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes**

##### **5.1 Besondere Wohnsitzverhältnisse von Schweizer Bürgern (§ 13)**

Liegt die Einbürgerungskompetenz nur noch beim Bürgerrat, kann dieser Paragraph aufgehoben werden. Die Wohnsitzerfordernisse sind bereits in § 9 geregelt.

##### **5.2 Gebühren (§ 14)**

Aufgrund des übergeordneten Rechts können höchstens Gebühren für Entscheide in Rechnung gestellt werden, die die Verfahrenskosten decken. Die Gebühren sollen den tatsächlichen Kosten entsprechen, welche den Behörden bei der Behandlung des Gesuchs entstehen. Mit Abs. 1 soll der bundesrechtliche Grundsatz der kostendeckenden Gebühren durch die Gemeinde auch im kantonalen Recht verankert werden. Bei der Bemessung der Gebühr ist grundsätzlich vom Wert der erbrachten Leistung auszugehen. Aus Gründen der Verwaltungsökonomie ist eine Pauschalisierung der Gebühren zulässig (s. dazu auch Rundschreiben des Bundesamtes für

Migration vom 23. Juni 2005 betreffend die Revision des Bürgerrechtsgesetzes, S. 17; vgl. auch BGE 126 I 180, S. 188, E. 3a).

Sofern die Gebühren nach Personenkategorien festgelegt werden, ist eine Pauschalisierung der Gebühr pro Kategorie zulässig. Als Kategorie sind Einzelpersonen und Personengruppen zu betrachten, deren Gesuche in einem Entscheid münden. Dabei darf jedoch die Pauschale höchstens den durchschnittlichen Verfahrenskosten entsprechen.

Gemäss Abs. 2 betragen die Gebühren pro Gesuch höchstens 2'400 Franken. Das Reglement der Bürgergemeinden differenziert die einzelnen Personenkategorien wie Ehepaare oder etwa Einzelpersonen etc. unterteilt nach Personen mit schweizerischer und ausländischer Staatsangehörigkeit bezogen auf den durchschnittlichen Arbeitsaufwand. Den durchschnittlichen Arbeitsaufwand der Einbürgerungsverfahren der Zuger Bürgergemeinden haben diese anlässlich eines Workshops vom 18. Mai 2005 ermittelt. Es kann festgelegt werden, dass bei ausserordentlichem Aufwand die pauschale Gebühr pro Personenkategorie erhöht werden kann, jedoch höchstens bis zur maximalen Obergrenze von gesamthaft 2'400 Franken pro Gesuch für alle einbezogenen Personen.

Gemäss Abs. 3 können die Gebühren der Teuerung angepasst werden. Die Anpassung der Gebühren an die ausgewiesene Teuerung richtet sich nach dem Verwaltungsgebührentarif. Der Regierungsrat passt den Verwaltungsgebührentarif periodisch der Teuerung an. Es ist sinnvoll, dass auch die Bürgergemeinden ihre Gebühren im gleichen Rhythmus und mit den gleichen Berechnungsgrundlagen anpassen können. Damit ist sichergestellt, dass bezüglich Teuerung für alle Verwaltungsgebühren im Kanton die gleichen Regeln angewendet werden.

### **5.3 Gebührenerlass (§ 14<sup>bis</sup>)**

Der Bürgerrat kann die geschuldeten Gebühren auf Gesuch hin ganz oder teilweise erlassen, wenn für die gebührenpflichtige Person ein Härtefall vorliegt.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde angeregt, dass mittellosen bzw. finanzschwächeren Personen die Gebühr auf Gesuch hin erlassen werden kann. Insbesondere

wurde auf den hohen Betrag von je Fr. 2'400.- für Kanton und Gemeinden hingewiesen im Falle einer Einbürgerung. Auch der Bund sieht in Artikel 38 Abs. 2 eidg. BÜG vor, dass er mittellosen Bewerberinnen und Bewerbern die Gebühr erlässt.

Bei dem Begriff "Härtefall" handelt es sich um einen unbestimmten, das heisst im Gesetz nur allgemein formulierten Rechtsbegriff. Bei der Beurteilung des Härtefalles sind alle Gesichtspunkte und Besonderheiten des Einzelfalles zu berücksichtigen. Ein Härtefall kann vorliegen, wenn sich die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller aufgrund besonderer Umstände (beispielsweise wegen jungem Alter, familiärer Situation) in der Lebensführung derart einschränken muss, dass die Leistung der Gebühr als unzumutbares Opfer oder als stossend empfunden wird. Dabei ist die gesamte wirtschaftliche Situation, d.h. die Einkommens- und Vermögensverhältnisse, der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers zu berücksichtigen. Die vorgeschlagene Regelung entspricht den üblichen Gepflogenheiten in anderen Rechtsgebieten und Kantonen.

#### **5.4 Kostenvorschuss (§ 14<sup>ter</sup>)**

Der Bürgerrat kann den Entscheid von der Leistung eines Kostenvorschusses abhängig machen. Wird innert der angesetzten Frist der Vorschuss nicht geleistet, besteht kein Anspruch auf die verlangte Leistung. Diese Rechtsfolge ist der Partei mit der Aufforderung zur Leistung des Vorschusses schriftlich mitzuteilen.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde angeregt zu prüfen, ob der Kostenvorschuss gesetzlich zu verankern sei. Aufgrund des Legalitätsprinzips erachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, die Erhebung eines Kostenvorschusses direkt im Bürgerrechtsgesetz zu regeln.

#### **5.5 Gemeindliches Einbürgerungsreglement (§ 15)**

Die Bestimmung stellt sicher, dass die Grundsätze für die Bemessung sowie die Höhe der kostendeckenden Gebühren im gemeindlichen Einbürgerungsreglement festgehalten sind. Die Bürgergemeinden haben weitgehend gleichlautende Reglemente bereits erlassen.

## **5.6 Zuständigkeit und Verfahren (§ 16)**

Neu ist der Bürgerrat für alle Einbürgerungsentscheide zuständig. Damit ist die Einhaltung der verfahrensrechtlichen Grundsätze wie etwa rechtliches Gehör, Begründung bei ablehnenden Entscheiden oder Rechtsmittelbelehrung gewährleistet. Sodann können auch die datenschutzrechtlichen Anforderungen eingehalten werden, weil nur ein kleiner Personenkreis über die schützenswerten und via Amtsgeheimnis geschützten Personendaten verfügt.

## **5.7 Rechtskraft (§ 17)**

Diese Bestimmung betreffend Gemeindebürgerrecht musste lediglich dahingehend angepasst werden, dass der Bürgerrat alle Entscheide im Einbürgerungsbereich trifft.

## **5.8 Information über Einbürgerungen (§ 17<sup>bis</sup>)**

Es entspricht den heutigen Gepflogenheiten, dass die Bürgerinnen und Bürger vom Bürgerrat über in eigener Kompetenz erfolgte Einbürgerungen informiert werden. Mit der Einladung zur Bürgergemeindeversammlung werden die Traktanden verschickt. Üblicherweise sind unter anderem folgende Geschäfte traktandiert: Mitteilung der erfolgten Einbürgerungen von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern und von jugendlichen Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation durch den Bürgerrat. In der Einladung werden schriftlich recht ausführliche Angaben zu den Eingebürgerten wie Geburtsdatum, Beruf sowie allgemeine Angaben zum Lebenslauf gemacht. Über die vom Bürgerrat abgelehnten Einbürgerungen erfolgt keine schriftliche Mitteilung an die Bürgerinnen und Bürger. An der Bürgergemeindeversammlung werden auch mündlich üblicherweise die Namen der eingebürgerten Personen mitgeteilt. Bei Familien erfolgt ein allgemeiner Hinweis auf die Einbürgerung der gesamten Familie.

Die heutige übliche Praxis ist aus datenschutzrechtlicher Sicht zu weitgehend. Werden die in der Einladung zur Gemeindeversammlung mitgeteilten Daten zusammengestellt, erlauben diese eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der natürlichen Person (Persönlichkeitsprofil). Bei so genannten Persönlichkeitsprofilen handelt es sich um besonders schützenswerte Daten.

Von dritter Seite wurde der Vorschlag gemacht, dass Einbürgerungsgesuche im Zuger Amtsblatt zu veröffentlichen seien. Im Amtsblatt sei auf eingereichte Einbürgerungsgesuche hinzuweisen und allen in der Gemeinde angemeldeten Personen würde Gelegenheit gegeben, sich zu den Gesuchen zu äussern. Der Bevölkerung solle Kenntnis von bevorstehenden Einbürgerungsgesuchen gegeben werden.

Gemäss heutiger Praxis werden im Amtsblatt bei der Bekanntmachung zur Bürgergemeindeversammlung die Traktanden mitgeteilt. Dabei ist es üblich, lediglich die allgemeinen Traktanden über erfolgte Einbürgerungen von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern und erfolgte Einbürgerungen von jugendlichen Ausländerinnen und Ausländern aufzuführen. Einzelne Bürgergemeinden veröffentlichen indessen im Amtsblatt die Einbürgerungsgesuche, welche die Bürgergemeindeversammlung zu beurteilen hat. Es werden Name, Vorname und die aktuelle Adresse aller in das Einbürgerungsgesuch einbezogenen Personen mitgeteilt. Kinder werden zum Teil nicht namentlich erwähnt. Auf den Beruf der Ehefrau wird teilweise explizit hingewiesen.

Der Kanton Zug war einer der ersten Kantone, welcher die Publikation von Zivilstandsdaten (Geburt, Heirat, Todesfall) im Jahr 1996 abgeschafft hat. Auch heute werden im Amtsblatt die persönlichen Angaben über die eingebürgerten Personen nicht mitgeteilt. Das Amtsblatt richtet sich überdies nicht nur an die Bürgerinnen und Bürger der zugerischen Bürgergemeinden, sondern an alle Einwohnerinnen und Einwohner im Kanton Zug. Diese Angaben könnten auch zweckentfremdet genutzt werden, beispielsweise für Marketingzwecke. Der Regierungsrat lehnt es aus all diesen Gründen ab, Einbürgerungsgesuche sowie die Namen von eingebürgerten Personen im Amtsblatt zu veröffentlichen.

Der Regierungsrat anerkennt indessen die bestehende Praxis und das Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger, Informationen darüber zu erhalten, welche Personen der Bürgerrat eingebürgert hat. Gemäss der neuen Bestimmung von § 17<sup>bis</sup> kann der Bürgerrat die Bürgergemeindeversammlung über erfolgte Einbürgerungen orientieren. Aus Gründen des Persönlichkeits- bzw. Privatsphärenschutzes dürfen den Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr als die im Gesetz abschliessend genannten Personalien genannt werden. In der Vernehmlassung wurde angeregt, die Adresse nicht bekannt zu geben. Es werden Missbräuche mit Adressen befürchtet. Für die Bürgergemeindeversammlung ist eine einwandfreie Identifikation der Neubürgerinnen und

-bürger wichtig. Dazu gehört auch die Adresse, da die Identifikation bei häufig vorkommenden Namen ansonsten nicht gewährleistet ist. Es ist unverhältnismässig, den Beruf anzugeben. Denn hier geht es ausschliesslich darum, die neu eingebürgerte Person bekannt zu geben. Aus der Angabe des Berufes können Schlüsse gezogen werden, die aus Gründen des Persönlichkeitsrechtes zu schützen sind. Es ist davon abzusehen. Es können alle in ein Gesuch einbezogenen Personen erwähnt werden.

### **5.9 Voraussetzungen (§ 18)**

Dieser Paragraph ist anzugleichen, da § 13 aufgehoben wurde.

### **5.10 Gebühren (§ 19)**

Aufgrund des übergeordneten Bundesrechts können auch für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts höchstens Gebühren in Rechnung gestellt werden, die die Verfahrenskosten decken. Die Gebühren sollen im Rahmen des Verwaltungsgebührentarifs den tatsächlichen Kosten entsprechen, welche den Behörden bei der Behandlung des Gesuchs entstehen.

Gemäss Abs. 2 betragen die Gebühren pro Gesuch höchstens gesamthaft 2'400 Franken für alle einbezogenen Personen.

Die Details sind in einer Verordnung zu regeln. Die Verordnung differenziert die einzelnen Personenkategorien wie Ehepaare oder etwa Einzelpersonen etc. unterteilt nach Personen mit schweizerischer und ausländischer Staatsangehörigkeit bezogen auf den durchschnittlichen Arbeitsaufwand. Der durchschnittlichen Arbeitsaufwand der Einbürgerungsverfahren wurde aufgrund interner Erhebungen der Direktion des Innern ermittelt. Es kann festgelegt werden, dass bei ausserordentlichem Aufwand die pauschale Gebühr pro Personenkategorie erhöht werden kann, jedoch höchstens bis zur maximalen Obergrenze von Fr. 2'400.-- pro Gesuch.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu den kostendeckenden Gebühren bei den Gemeinden verwiesen.

### **5.11 Gebührenerlasse (§ 19<sup>bis</sup>)**

Vgl. sinngemäss Bemerkungen zu § 14<sup>bis</sup>.

### **5.12 Kostenvorschuss (§ 19<sup>ter</sup>)**

Vgl. sinngemäss Bemerkungen zu § 14<sup>ter</sup>.

### **5.13 Kanzleigebür (§ 20)**

Mit der Neuregelung von § 19 über die Gebühren wird dieser Paragraph hinfällig und kann aufgehoben werden.

### **5.14 Zuständigkeit und Verfahren (§ 21)**

Es ist sinnvoll, wenn in Zukunft auch auf kantonaler Ebene die Exekutive über Einbürgerungen entscheidet. Dementsprechend soll neu der Regierungsrat das Kantonsbürgerrecht erteilen.

### **5.15 Beschwerderecht (§ 30)**

Neu gelten bei allen Einbürgerungsentscheiden die allgemeinen Vorschriften über die Verwaltungsbeschwerde (§ 39 ff. VRG). Dies bedeutet insbesondere, dass die Frist für die Anfechtung beim Regierungsrat 20 Tage nach Mitteilung des Entscheides beträgt. In der Rechtsmittelbelehrung auf der Verfügung ist dies zu erwähnen. Gemäss § 41 VRG Abs. 1 ist zur Erhebung der Verwaltungsbeschwerde berechtigt, wer durch einen Entscheid in seiner Rechtsstellung betroffen ist. Beschwerdelegitimiert ist demnach, wer durch den Entscheid in höherem Mass als ein beliebiger Dritter oder die Allgemeinheit berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat; das schutzwürdige Interesse besteht dabei im praktischen Nutzen, der mit erfolgreicher Beschwerde erzielt werden könnte (vgl. GVP 1997/98, S. 87; GVP 1995/96, S. 17 und 131; GVP 1977/78, S. 175 ff.). Dieses Rechtsschutzinteresse hat grundsätzlich aktuell zu sein (vgl. Marco Weiss, a.a.O. S. 93). Die Adressatin oder der Adressat des Einbürgerungsentscheides ist durch den angefochtenen Beschluss direkt und unmittelbar in seinen Interessen betroffen und somit zur Beschwerde legitimiert. Bei erfolgreicher Beschwerde hat die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer einen praktischen Nutzen. Damit besteht auch ein schutzwürdiges Interesse.



Vor dem Regierungsrat kann nur Beschwerde wegen Rechtsverletzung geführt werden. Der Bereich der Gemeindeautonomie wird so beachtet (vgl. auch Urteil des Bundesgerichts vom 12. Dezember 2003, 1P.214/2003). Der Regierungsrat entscheidet kassatorisch.

## **6. Vernehmlassungsergebnis**

Die Vernehmlassung zur Teilrevision des Bürgerrechtsgesetzes dauerte von Ende Dezember 2006 bis Mitte April 2007. Insgesamt sind 17 Vernehmlassungen von Einwohner- und Bürgergemeinden sowie von politischen Parteien eingegangen. Die Bürgergemeinde Hünenberg reichte ihre Vernehmlassung im Namen des Verbandes der Zuger Bürgergemeinden ein.

Eine Reihe von Anregungen aus der Vernehmlassung hat Eingang in den Gesetzesentwurf gefunden. Es werden nachfolgend einige wesentlichen Punkte festgehalten:

§ 13 kann aufgehoben werden, wenn der Bürgerrat für alle Einbürgerungen zuständig ist.

Die Verankerung der kostendeckenden Gebühren in §§ 14 und 19 wird grundsätzlich begrüsst. Es werden eine allgemeine Verweisung auf den Verwaltungsgebührentarif oder auch der Verzicht auf die Nennung einer betraglichen Höchstgrenze gefordert. Die Obergrenze wird zudem als zu hoch bzw. zu tief beurteilt. Der Regierungsrat hält an seiner Lösung fest, die betragliche Obergrenze in einem formellen Gesetz zu verankern. Aufgenommen hat der Regierungsrat die Anregung, eine Lösung für finanzschwache bzw. jugendliche Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller zu finden. Liegt ein Härtefall vor, können auf Gesuch hin künftig die geschuldeten Gebühren ganz oder teilweise erlassen werden. Der Regierungsrat legt auch neu die Kostenvorschusspflicht im Bürgerrechtsgesetz fest.

Zu § 17<sup>bis</sup> wird vorgebracht, dass die Bürgergemeinden zwingend ihre Bürgerinnen und Bürger informieren sollen. Angeregt wird auch, dass zusätzlich über den Beruf der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers informiert wird. Mit der Angabe der aktuellen Adresse wird zudem ein möglicher Missbrauch aus den oben genannten Gründen befürchtet. Der Regierungsrat hält an seiner vorgeschlagenen Lösung fest.

Die Vernehmlassenden begrüßen weitgehend die Zuständigkeitsverschiebung von der Legislative zur Exekutive. Insbesondere auch der Verband der Bürgergemeinden spricht sich dafür aus. Drei Bürgergemeinden vertreten eine abweichende Meinung.

Zu § 30 (Beschwerderecht) wird beantragt, dass der Beschwerde vor dem Regierungsrat nur kassatorische Wirkung zukommen soll. Die Kognition des Regierungsrates sei auf Ermessensmissbrauch zu beschränken. Der Regierungsrat nimmt diese Anregung auf, beschränkt seine Kognition auf Rechtsverletzung wie dies bereits früher bei Entscheiden der Gemeindeversammlung der Fall war und entscheidet kassatorisch.

## **7. Vollzug des teilrevidierten Bürgerrechtsgesetzes**

Der Vollzug des teilrevidierten Bürgerrechtsgesetzes erfolgt durch eine Änderung der Vollziehungsverordnung zum Gesetz betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts (Kantonale Bürgerrechtsverordnung, BGS 121.31).

Die entsprechenden Bürgerrechtsreglemente sind ebenfalls anzupassen, sofern dies nicht bereits erfolgt ist.

## **8. Finanzielle Auswirkungen**

Aus heutiger Sicht entstehen aus der Gesetzesrevision keine direkten Mehrkosten. In direkter Umsetzung des Bundesrechts werden kostendeckende Gebühren bereits ab dem 1.1.2006 erhoben. Keine der vorgesehenen Gesetzesänderungen führt unmittelbar zu neuen oder höheren Kosten. Nicht prognostiziert werden können allfällige Mindereinnahmen, die durch die Regelungen über den Gebührenerlass resultieren.

## 9. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen **b e a n t r a g e n** wir Ihnen,

1. auf die beiden Vorlagen
  - a für eine Verfassungsrevision (Vorlage Nr. 1554.2 - 12412)
  - b für eine Teilrevision des Gesetzes betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts (Vorlage Nr. 1554.3 - 12413) einzutreten und ihnen zuzustimmen;
  
2. die Motion von Alois Gössi vom 12. September 2005 betreffend Änderung der Zuständigkeiten bei Einbürgerungen (Vorlage Nr. 1373.1 - 11817) abzuschreiben.

Zug, 12. Juni 2007

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio