



**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 8. Juli 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Gründe für die Teilrevision
4. Kommentar zur Verfassungsänderung
5. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes
6. Vernehmlassungsergebnis
7. Vollzug des teilrevidierten Bürgerrechtsgesetzes
8. Finanzielle Auswirkungen
9. Anträge

1. In Kürze

Die Teilrevision der Bürgerrechtsgesetzgebung umfasst zwei Bereiche: Erstens soll das Prinzip der kostendeckenden Gebühren für Einbürgerungen (Art. 38 des eidg. Bürgerrechtsgesetzes) im kantonalen Bürgerrechtsgesetz verankert werden. Zweitens soll neu die Exekutive (Bürgerrat, Regierungsrat) für alle Einbürgerungen zuständig sein, was die Änderung der Kantonsverfassung wie auch des kant. Bürgerrechtsgesetzes zur Folge hat.

Der Regierungsrat hat am 12. Juni 2007 dem Kantonsrat bereits einmal die Änderung der Verfassung des Kantons Zug und die Änderung des kant. Bürgerrechtsgesetzes beantragt. Im Hinblick auf die damals auf Bundesebene noch hängige Volksinitiative der SVP "für demokratische Einbürgerungen" beschloss der Kantonsrat am 13. Dezember 2007 entgegen dem Antrag der vorberatenden Kommission und des Regierungsrates mit 43:33 Stimmen Nichteintreten auf die Verfassungsänderung sowie mit 43:32 Stimmen Nichteintreten auf die Gesetzesänderung. Diese Entscheide wurden insbesondere damit begründet, dass es der falsche Zeitpunkt für die Beratung der Revision sei. Die kantonale Abstimmung über die Verfassungsrevision sei sinnvollerweise erst nach der eidg. Abstimmung über die SVP-Volksinitiative durchzuführen, ansonsten die Stimmberechtigten dies als Zwängerei ansehen könnten. Zudem bestehe kein dringender

Handlungsbedarf, da die Einbürgerungsverfahren im Kanton in korrekten rechtsstaatlichen Verfahren ablaufen würden. Am 1. Juni 2008 wurde die besagte Initiative gesamtschweizerisch mit einem Nein-Stimmen-Anteil von 63.8 % (Kanton Zug 55.7 % Nein-Stimmen) verworfen.

In Anbetracht der Tatsachen, dass die Bürgerrechtsgesetzgebung revisionsbedürftig ist, dass der Kantonsrat aufgrund der Erheblicherklärung einer Motion bereits die Übertragung der Einbürgerungskompetenzen von der Legislative auf die Exekutive verlangt hat, dass zum Revisionsentwurf bereits vom Dezember 2006 bis zum April 2007 eine Vernehmlassung durchgeführt worden ist, dass das Nichteintreten insbesondere die Folge des Zeitpunkts der Revision wenige Monate vor der Abstimmung über die eidg. Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen" war und dass die eidg. Volksinitiative am 1. Juni 2008 von den Stimmberechtigten verworfen worden ist, verzichtet der Regierungsrat auf eine erneute Vernehmlassung und beantragt, die Revision nun an die Hand zu nehmen.

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. So ist es nicht mehr zulässig, Einbürgerungstaxen i.S. von § 14 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes (kant. BüG, BGS 121.3) zu erheben. Das 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.

Art. 38 Abs. 1 des eidg. Bürgerrechtsgesetzes als verbindliche Bundesnorm setzt widersprechende kantonale und gemeindliche Bestimmungen ausser Kraft und ist 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 das kantonale Bürgerrechtsgesetz aus Gründen der Rechtssicherheit entsprechend anzupassen.

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 vernünfti-

gen 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).

Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bedürfen öffentliche Abgaben - abgesehen von Kanzleigebühren - einer Grundlage in einem formellen Gesetz. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und die Bemessungsgrundlagen der Abgabe festlegen (vgl. dazu u.a. BGE 123 I 254). Die Festsetzung der konkreten Beträge kann der ausführenden Behörde in der Form einer Verordnung oder eines Reglements überlassen werden. Dies gilt auch für das Einbürgerungsverfahren, wo 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) und dabei 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 gestützt auf die Verfahrensgarantien von Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung Anspruch auf eine Begründung. Ein Anspruch auf Begründung im Falle eines ablehnenden Entscheides ergibt sich auch aus dem Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung. Ohne Begründungspflicht besteht insbesondere die Gefahr, dass das Diskriminierungsverbot faktisch untergraben 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) SVP-Initiative "für demokratische Einbürgerungen"

Die am 6. April 2004 von der Schweizerischen Volkspartei (SVP) lancierte Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen" bezweckte eine Änderung auf Verfassungsstufe. Der neue Art. 38 Abs. 4 der Bundesverfassung hätte die Stimmberechtigten jeder Gemeinde ermächtigt, in der Gemeindeordnung festzulegen, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilt. Der Entscheid dieses Organs über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts wäre sodann endgültig gewesen. Die Initiative wurde gesamtschweizerisch am 1. Juni 2008 mit einem Nein-Stimmen-Anteil von 63.8 % von den Abstimmenden verworfen. Der Bundesrat verzichtete bei den Beratungen über die Initiative auf einen direkten Gegenvorschlag. Gestützt auf die parlamentarische Initiative von (alt) Ständerat Thomas Pfisterer vom 3. Oktober 2003 erarbeitete die staatspolitische Kommission des Ständerates einen indirekten Gegenvorschlag zur SVP-Initiative, mit dem das Spannungsfeld zwischen der in einigen Kantonen verankerten Einbürgerungsdemokratie einerseits und den Anforderungen des Rechtsstaates andererseits überbrückt werden soll.

b) Parlamentarische Initiative Pfisterer

Die parlamentarische Initiative fordert, das Bürgerrechtsgesetz in dem Sinne zu ändern, dass erstens die Kantone selbstständig über die Zuständigkeit bei Einbürgerungen entscheiden können. Zweitens soll die Gesetzgebung so angepasst werden, dass das Bundesgericht Rügen, welche die ordentliche Einbürgerung betreffen, lediglich auf die Verletzung verfassungsmässiger Verfahrensgarantien hin prüfen kann. Die parlamentarische Initiative Pfisterer fordert zudem, dass das Bürgerrechtsgesetz die rechtsstaatlichen Vorgaben sicherzustellen hat.

Die in der Folge gestützt auf die parlamentarische Initiative Pfisterer ausgearbeitete Revision des eidg. Bürgerrechtsgesetzes (neue Artikel 15a, 15b, 15c, 50 sowie neuer Randtitel zu Art. 51) erteilt den Kantonen die Kompetenz zur Regelung der Einbürgerungsverfahren. Zudem wird festgelegt, dass die Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen zu begründen ist und dass Einbürgerungsgesuche nur abgelehnt werden können, wenn dies auch so beantragt und begründet worden ist. Die Kantone haben des Weiteren dafür zu sorgen, dass bei den Einbürgerungen die Privatsphäre beachtet wird, und sie haben Gerichtsbehörden einzusetzen, welche als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen ablehnende Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilen.

Der Nationalrat wie auch der Ständerat stimmten in den jeweiligen Schlussabstimmungen am 21. Dezember 2007 diesen Änderungen des eidg. Bürgerrechtsgesetzes zu. Nach ihrer Publikation im Bundesblatt und dem unbenutzten Ablauf der Referendumsfrist werden sie voraussichtlich per 1. Januar 2009 in Kraft treten (vorbehältlich u.a. allfälliger Beschwerden das Ergebnis der Abstimmung über die SVP-Initiative betreffend).

Die vorliegende Revision entspricht den vorgesehenen Anpassungen des eidg. Bürgerrechtsgesetzes:

- Art. 15a eidg. BÜG bildet die Grundlage für die Neuregelung der Zuständigkeit bei Einbürgerungen.
- Gemäss Art. 15b Abs. 1 eidg. BÜG ist die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches zu begründen. Diese Begründungspflicht wird in den §§ 16 Abs. 2 und 21 Abs. 1 kant. BÜG

- ebenfalls festgelegt, indem die Exekutiven beschwerdefähige Verfügungen zu erlassen haben.
- Art. 15c eidg. BÜG bezweckt den Schutz der Privatsphäre der Einbürgerungswilligen. Der vom Regierungsrat vorgeschlagene neue § 17^{bis} kant. BÜG regelt in diesem Zusammenhang die Information der Bürgergemeindeversammlung über erfolgte Einbürgerungen durch den Bürgerrat und kommt den Anforderungen des Art. 15c Abs. 1 und 3 eidg. BÜG nach. Art. 15c Abs. 2 eidg. BÜG hingegen betrifft die Information der Stimmberechtigten, welche an einer Gemeindeversammlung über Einbürgerungen entscheiden, und ist für die vorliegende Revision nicht zu beachten, da ja Einbürgerungen nur noch von den Exekutiven vorgenommen werden sollen.
 - Der von Art. 50 eidg. BÜG geforderte kantonale Instanzenweg ist in § 30 kant. BÜG garantiert.

2.2.2 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 (Vorlage Nr. 1373.1 - 11817). 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 verweist der Motionär auf die beiden vom Bundesgericht am 9. Juli 2003 gefällten grundlegenden Entscheide betreffend die ordentliche Einbürgerung (siehe Ausführungen unter 2.2).

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 - 12132). Das Anliegen der Motion sei berechtigt und es sei sinnvoll, wenn in Zukunft die Exekutive auf gemeindlicher wie auch auf kantonaler Ebene über Einbürgerungen entscheide.

Der Kantonsrat erklärte an der Sitzung vom 26. Oktober 2006 die Motion mit 37 : 28 Stimmen für erheblich. Auf die vom Regierungsrat in der Folge ausgearbeitete Vorlage (Nr. 1554.1 - 12411) vom 12. Juni 2007 trat der Kantonsrat an der Sitzung vom 13. Dezember 2007 nicht ein, weil zuerst das Resultat der Abstimmung vom 1. Juni 2008 über die SVP-Initiative "für demokratische Einbürgerungen" abgewartet werden sollte (siehe Ausführungen unter 1).

3. Gründe für die Teilrevision

Die aktuelle Bürgerrechtsgesetzgebung hat sich in der Praxis in vielen Punkten bewährt und ist gut eingeführt. Dennoch ist eine Teilrevision notwendig:

In Anbetracht des Prinzips der kostendeckenden Gebühren (Art. 38 eidg. BÜG) sind die §§ 14, 15, 16, 19 sowie 20 des kantonalen BÜG 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. Somit ist einerseits der Schutz der Privatsphäre der Einbürgerungswilligen gewährleistet und andererseits ist ebenfalls gesichert, dass die Verwaltungsbehörde in Kenntnis aller wesentlichen Informationen den für die Einbürgerungswilligen bedeutenden Entscheid trifft. So kann auch die erhöhte Gefahr von stereotypen Beurteilungen, welche gemäss Bundesgericht bei der Abgabe von Zusammenfassungen bzw. Kurzinformationen an die Gemeindeversammlung gegeben ist, vermieden werden. 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. Diesbezüglich beantragt der Regierungsrat, § 41 Bst. p der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1) aufzuheben und die §§ 16 und 21 des kant. Bürgerrechtsgesetzes abzuändern, um die Kompetenz zur Einbürgerung vom Kantonsrat auf den Regierungsrat und von den Bürgergemeindeversammlungen auf die Bürgerräte zu übertragen.

Das rechtliche Gehör ist gewährleistet, wenn 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 ist in Form einer Verfügung zu erlassen (siehe §§ 16 und 21 kant. BÜG). Er ist somit begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen den betroffenen Parteien im Einbürgerungsverfahren zuzustellen. 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 dem noch geltenden § 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 neu nur noch beim Bürgerrat, so kann dieser Paragraph aufgehoben werden. Die Wohnsitzerfordernisse sind bereits in § 9 geregelt.

5.2 Gebühren (§ 14)

Aufgrund von Art. 38 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (eidgenössisches Bürgerrechtsgesetz, eidg. BüG, SR 141.0) ist zwingend vorgeschrieben, dass die Bundesbehörden wie auch die kantonalen und kommunalen Behörden für ihre Entscheide höchstens Gebühren in Rechnung stellen können, 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 im Sinne der Rechtssicherheit auch im kantonalen Bürgerrechtsgesetz 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 (siehe 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 Kategorien sind Einzelpersonen und Personengruppen zu betrachten, deren Gesuche in einen Entscheid münden. Dabei darf jedoch die Pauschale höchstens den durchschnittlichen Verfahrenskosten entsprechen.

Der Regierungsrat erachtet es als sinnvoll, die maximale Höhe der Gebühr für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts pro Gesuch festzulegen (gemäss § 14 Abs. 2 Fr. 2'400.--). Diese Höchstgrenze muss in einem formellen Gesetz geregelt werden. Ein genereller Verweis auf den Kantonsratsbeschluss über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen (Verwaltungsgebührentarif; BGS 641.1) vom 11. März 1974 ist in verwaltungsrechtlicher Hinsicht nicht zulässig (vgl. BGE 123 I 254). Gemäss § 14 Abs. 2 sollen bei der Festlegung der Höhe der Gebühren die Nationalität, die Anzahl der in ein Gesuch einbezogenen Personen sowie allfälliger ausserordentlicher Aufwand berücksichtigt werden. Diese Kriterien beachten die Reglemente der Bürgergemeinden bereits heute (den durchschnittlichen Arbeitsaufwand für Einbürgerungsverfahren haben die Zuger Bürgergemeinden anlässlich eines Workshops vom 18. Mai 2005 ermittelt). Bei ausserordentlichem Aufwand kann die pauschale Gebühr pro Personenkategorie erhöht werden, jedoch höchstens bis zur maximalen Obergrenze von gesamthaft Fr. 2'400.-- pro Gesuch für alle einbezogenen Personen.

Gemäss § 14 Abs. 3 können die Gebühren der Teuerung angepasst werden. Die Anpassung der Gebühren an die ausgewiesene Teuerung richtet sich nach dem Verwaltungsgebührentarif, welcher vom Regierungsrat periodisch angepasst wird. 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^{bis})

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 im Falle einer Einbürgerung wurde auf den hohen Betrag von je Fr. 2'400.-- für Kanton und Gemeinden hingewiesen. 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 Gesichts-

punkte 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 Bestimmung entspricht der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Regelung. § 27 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz; BGS 162.1) regelt die unentgeltliche Rechtspflege in Verfahren vor Verwaltungsbehörden und vor Verwaltungsgericht. Auch gemäss Ziffer 113 des Verwaltungsgebührentarifs vom 11. März 1974 können in Fällen nachgewiesener Bedürftigkeit die festgesetzten Gebühren von der Behörde oder vom Beamten, welche sie zu beziehen haben, von Amtes wegen oder auf Gesuch hin herabgesetzt oder ganz erlassen werden. Es ist nicht einzusehen und nicht sachlich begründet, wieso Ausländern und Ausländerinnen beim Vorliegen der vom Gesetz geforderten Voraussetzungen in Verfahren vor Verwaltungsbehörden oder vor Verwaltungsgericht die unentgeltliche Rechtspflege zugesprochen werden kann oder die Gebühren für andere Entscheide oder Bewilligungen in anderen Verwaltungsbereichen erlassen werden können, sie jedoch in einem Einbürgerungsverfahren trotz Vorliegen der in § 5 kant. BüG verlangten Eigenschaften mangels genügender finanzieller Mittel nicht eingebürgert werden können. Zudem verfügt der Bürgerrat mit der Kompetenz, in Härtefällen die Gebühren zu erlassen, auch über die Möglichkeit, weniger weitreichende Massnahmen wie z.B. die Stundung der Gebühren zu ergreifen.

5.4 Kostenvorschuss (§ 14^{ter})

Der Bürgerrat kann das Einbürgerungsverfahren 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 in den Einbürgerungsreglementen der Bürgergemeinden festgehalten werden. 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 muss lediglich dahingehend angepasst werden, dass der Bürgerrat alle Entscheide im Einbürgerungsbereich trifft.

5.8 Information über Einbürgerungen (§ 17^{bis})

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 üblicherweise auch die Namen der eingebürgerten Personen mündlich 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 veröffentlicht. 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^{bis} kann der Bürgerrat die Bürgergemeindeversammlung über erfolgte Einbürgerungen orientieren. Der Regierungsrat will nicht in die Autonomie der Gemeinden durch eine zwingende Bestimmung eingreifen. Aus Gründen des Persönlichkeits- bzw. Privatsphärenschutzes dürfen den Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr als die im Gesetz abschliessend genannten Personalien bekannt gegeben werden. In der Vernehmlassung wurde angeregt, die Adresse nicht bekannt zu geben. Es werden Missbräuche

befürchtet. Für die Bürgergemeindeversammlung aber 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 wäre aber unverhältnismässig, den Beruf anzugeben, da es ausschliesslich darum geht, die Bürgergemeindeversammlung über Neueinbürgerungen zu informieren. Aus der Angabe des Berufes können Schlüsse gezogen werden, was aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes zu vermeiden ist. Alle in ein Gesuch einbezogenen Personen können erwähnt werden.

5.9 Voraussetzungen (§ 18)

Dieser Paragraph ist anzugleichen, da § 13 aufgehoben werden soll.

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 Verwaltungsgebührentarifs¹ den tatsächlichen Kosten entsprechen, welche den Behörden bei der Behandlung des Gesuchs entstehen. Gemäss Abs. 2 betragen die Gebühren pro Gesuch höchstens gesamthaft Fr. 2'400.-- für alle einbezogenen Personen.

Die Details sind vom Regierungsrat in einer Verordnung zu regeln, wobei auf die Ausführungen unter 5.2 verwiesen wird. Wie dies auch die Bürgergemeinden getan haben, hat auch die Direktion des Innern den durchschnittlichen Arbeitsaufwand für Einbürgerungsverfahren aufgrund interner Erhebungen ermittelt.

5.11 Gebührenerlass (§ 19^{bis})

Vgl. sinngemäss die Bemerkungen zu 5.3.

5.12 Kostenvorschuss (§ 19^{ter})

Vgl. sinngemäss die Bemerkungen zu 5.4.

5.13 Kanzleigebühr (§ 20)

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

5.14 Zuständigkeit und Verfahren (§ 21)

Da § 13 aufgehoben werden soll, ist § 21 Abs. 1 entsprechend anzupassen.

Auch auf kantonaler Ebene soll die Exekutive über Einbürgerungen entscheiden können. Gestützt auf § 21 Abs. 2 soll neu der Regierungsrat das Kantonsbürgerrecht erteilen können.

Gemäss Abs. 3 macht der Regierungsrat im Rechenschaftsbericht statistische Angaben über die erfolgten Einbürgerungen (vgl. Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 19. September 2007; Vorlage Nr. 1554.4 - 12559). Diese Angaben werden bereits heute vom Regierungsrat im Rechenschaftsbericht publiziert.

¹ BGS 641.1

5.15 Beschwerderecht (§ 30)

Bei allen Einbürgerungsentscheiden sind die allgemeinen Vorschriften über die Verwaltungsbeschwerde (§ 39 ff. Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 1. April 1967; VRG; BGS 162.1) zu beachten. Dies bedeutet insbesondere, dass die Anfechtung eines Entscheides beim Regierungsrat innert 20 Tagen nach Mitteilung des Entscheides zu erfolgen hat, was in der Rechtsmittelbelehrung der Verfügung zu erwähnen ist. 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 wer ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Das schutzwürdige Interesse besteht dabei im praktischen Nutzen, der mit einer erfolgreichen 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, Verfahren der Verwaltungsrechtspflege im Kanton Zug, Zürich 1983, S. 93). Die Betroffenen eines Einbürgerungsentscheides sind direkt und unmittelbar in ihren Interessen betroffen und somit zur Beschwerde legitimiert. Bei erfolgreicher Beschwerde haben sie einen praktischen Nutzen. Darin besteht auch das schutzwürdige Interesse.

Beim Regierungsrat kann nur Beschwerde wegen Rechtsverletzung geführt werden. So wird die Gemeindeautonomie beachtet (vgl. auch Urteil des Bundesgerichts vom 12. Dezember 2003, 1P.214/2003). Der Regierungsrat entscheidet kassatorisch, d.h. er hebt den Entscheid der unteren Behörde auf und weist die Sache an diese zur neuen Beurteilung zurück.

6. Vernehmlassungsergebnis

Die gestützt auf das Ergebnis der 1. Lesung im Regierungsrat vom 19. Dezember 2006 durchgeführte 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. Die Höhe der Gebühr betreffend wird vorgeschlagen, diese mittels generellem Verweis auf den Verwaltungsgebührentarif zu regeln. Zudem wird auch der Verzicht auf die Nennung der Höchstgrenze der Gebührenhöhe gefordert. Die Obergrenze wird zudem als zu hoch bzw. zu tief beurteilt. Der Regierungsrat hält an seiner Lösung fest, den maximalen Gebührenbetrag in einem formellen Gesetz zu verankern (siehe Erläuterungen unter 5.2.). 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 beantragt, neu auch die Kostenvorschusspflicht im Bürgerrechtsgesetz festzulegen.

- Zu § 17^{bis} 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, weil er nicht in die Autonomie der Gemeinden mit ihren unterschiedlichen Gremien und Strukturen eingreifen will.
- Die Vernehmlassenden begrüßen weitgehend die Zuständigkeitsverschiebung von der Legislative zur Exekutive. Insbesondere spricht sich auch der Verband der Bürgergemeinden dafür aus. Drei Bürgergemeinden vertreten eine abweichende Meinung.
- Zu § 30 (Beschwerderecht) wird beantragt, dass der Beschwerde an den Regierungsrat nur kassatorische Wirkung zukommen soll und dessen Kognition auf Ermessensmissbrauch zu beschränken sei. 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.

Gestützt darauf, dass bereits zur Vorlage Nr. 1554.1 - 12411 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt worden ist und dass sie von der vorberatenden Kommission eingehend beraten worden ist (Bericht und Antrag vom 19. September 2007; Vorlage Nr. 1554.4 - 12559), verzichtet der Regierungsrat darauf, für den vorliegenden Bericht und Antrag erneut eine Vernehmlassung anzuordnen.

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 der Bürgergemeinden sind anzupassen, sofern dies nicht bereits erfolgt ist.

8. Finanzielle Auswirkungen

Aus heutiger Sicht entstehen aus der vorliegenden Revision keine direkten Mehrkosten. In direkter Umsetzung des Bundesrechts werden kostendeckende Gebühren bereits ab dem 1. Januar 2006 erhoben. Keine der vorgesehenen Gesetzesänderungen führt unmittelbar zu neuen oder höheren Kosten.

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) betreffend Verfassungsrevision (Vorlage Nr. 1704.2 - 12807)
 - b) betreffend Teilrevision des Gesetzes betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts (Vorlage Nr. 1704.3 - 12808) einzutreten und ihnen zuzustimmen;

2. die erheblich erklärte Motion von Alois Gössi vom 12. September 2005 betreffend Änderung der Zuständigkeiten bei Einbürgerungen (Vorlage Nr. 1373.1 - 11817) als erledigt abzuschreiben.

Zug, 8. Juli 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio

Beilage:

Synopse: Geltendes Recht / Antrag des Regierungsrates