

MOTION DER SVP-FRAKTION
BETREFFEND EINREICHUNG EINER STANDESINITIATIVE
ZUR VERANKERUNG DER BÜRGERRECHTSERTEILUNG
DURCH DAS GEMEINDESTIMMVOLK
(VORLAGE NR. 1147.1 - 11230)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 16. SEPTEMBER 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 24. Juli 2003 hat die SVP-Fraktion des Kantonsrates eine Motion betreffend Einreichung einer Standesinitiative zur Verankerung der Bürgerrechtserteilung durch das Gemeindestimmvolk eingereicht (Vorlage Nr. 1147.1 - 11230), mit der sie den Regierungsrat beauftragt, eine Standesinitiative (zu Händen der eidgenössischen Räte) vorzubereiten, welche die Verankerung der Bürgerrechtserteilung durch das Gemeindestimmvolk verlangt. Der Inhalt soll wie folgt lauten:

Der Kanton Zug unterbreitet der Bundesversammlung folgende Standesinitiative:

"Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 sei wie folgt zu ergänzen:

Art. 38 Abs. 4 (neu)

Die Stimmberechtigten jeder Gemeinde legen in der Gemeindeordnung fest, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilt. Der Entscheid dieses Organs über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts ist endgültig."

Zur Begründung der Motion wird Folgendes geltend gemacht: Bei der am 18. April 1999 vom Souverän angenommenen Verfassung handle es sich um eine nachgeführte Verfassung. Die Bürgerrechtserteilung, die freie Willensbildung und das Recht auf unverfälschte Stimmabgabe seien mit der nachgeführten Verfassung nicht beschnitten worden. Wer etwas anderes behauptet, missachte einen klaren

Volksentscheid. - Das Bundesgericht habe sich mit seinem Entscheid vom 9. Juli 2003, wonach Einbürgerungen nicht mehr an der Urne zuzulassen sein, über den Souverän gestellt. Dies sei mit den demokratischen Grundsätzen unseres Landes nicht vereinbar. Die demokratische Entscheidung der Stimmbürger müsse als endgültiger Beschluss akzeptiert werden. Es könne nicht sein, dass das Bundesgericht demokratisch zu Stande gekommene Volksentscheide materiell kritisieren. - Da kein Recht auf Einbürgerung bestehe, sei die Bürgerrechtserteilung ein politischer Akt auf Gemeindeebene. Es müsse in der Entscheidungskompetenz der Gemeinden liegen, ob sie die Erteilung des Bürgerrechts an der Gemeindeversammlung oder an der Urne vornehmen bzw. einer Einbürgerungskommission oder der Exekutive delegieren wollten. Denn es seien ja auch die Gemeinden, welche in der Integrationspolitik die wichtigste Funktion inne hätten: Die Bürgerrechtserteilung schliesse die Integration ab. Mit den Einbürgerungen würden langfristige Entscheide getroffen betreffend Gestaltung unserer Gesellschaft in den nächsten Jahrzehnten. Dieser Entscheid müsse beim Volk liegen und endgültig sein, denn die Konsequenzen seien auch von den Bürgerinnen und Bürgern in den Gemeinden zu tragen und nicht von den Bundesrichtern. - Das Zuger Volk dürfe in dieser Frage durch einen Bundesgerichtsentscheid nicht einfach ausgeschaltet werden. Volk und Stände müssten sofort entscheiden können, wer die Bürgerrechtserteilung in Zukunft vornehmen solle und dürfe. Der Einreichung der Standesinitiative komme somit höchste Priorität zu.

Der Kantonsrat hat die Motion am 28. August 2003 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Wir unterbreiten Ihnen dazu den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. Ausgangspunkt: Die Entscheide des Bundesgerichts betreffend die Gemeinde Emmen LU und die SVP der Stadt Zürich
2. Kantonales Einbürgerungsverfahren und Rechtsmittel
3. Bisherige politische Vorstösse zum Thema Einbürgerung
4. Standesinitiative und Motionsrecht
5. Revisionsbestrebungen im Bereich des Bürgerrechts auf Bundes- und Kantonsebene
6. Haltung des Regierungsrates
7. Antrag

1. Ausgangspunkt: Die Entscheide des Bundesgerichts betreffend die Gemeinde Emmen LU und die SVP der Stadt Zürich

Das Bundesgericht fällte am 9. Juli 2003 zwei wegleitende Entscheide zum Einbürgerungsverfahren, nämlich 1P.228/2002 betreffend die Gemeinde Emmen LU und 1P1/2003 betreffend die SVP der Stadt Zürich¹⁾. Daraus in Kürze Folgendes:

Das Bundesgericht hat insbesondere festgestellt, dass die nicht eingebürgerten Beschwerdeführer aus dem ehemaligen Jugoslawien legitimiert sind, eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes (Art. 8 Abs. 2 BV) sowie die Verletzung von Verfahrensrechten (namentlich des rechtlichen Gehörs, Art. 29 Abs. 2 BV, einschliesslich der Begründungspflicht) geltend zu machen. Das Bundesgericht hob den Entscheid des Luzerner Regierungsrates, der eine Diskriminierung zu Unrecht verneinte, auf. Das Einbürgerungsverfahren sei kein Vorgang in einem rechtsfreien Raum, sondern materiell ein Akt der Rechtsanwendung, was sich auch aus Art. 8 Abs. 2 BV ableiten lasse. Eine Begründung sei jedoch bei Volksabstimmungen an der Urne nicht möglich. Auch hielt das Bundesgericht fest, dass nachträgliche Begründungen wesentliche Funktionen der Begründungspflicht nicht erfüllen könnten. Es seien auch keine anderen Möglichkeiten ersichtlich, die fehlende Begründung von Einbürgerungsentscheiden an der Urne auszugleichen. Ob und inwieweit Einbürgerungsentscheide der Stimmberechtigten an einer Gemeindeversammlung der verfassungsmässigen Begründungspflicht genügen könnten, hat das Bundesgericht gemäss seiner schriftlichen Begründung ausdrücklich nicht entschieden.

2. Kantonales Einbürgerungsverfahren und Rechtsmittel

In der Antwort vom 21. November 2000 auf eine Interpellation der SVP-Fraktion (Vorlage Nr. 837.2 - 10375; siehe Ziff. 3 nachstehend) wurde das ordentliche Einbürgerungsverfahren ausführlich dargelegt, weshalb hier nur noch so weit in diesem Zusammenhang nötig darauf eingegangen wird. Zuständig für die ordentliche Einbürgerung ist gemäss § 16 Abs. 2 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes (kant. BüG) die Bürgergemeindeversammlung. Für die jugendlichen Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation (und weiterer Generationen) gemäss § 11 kant. BüG ist - ebenfalls gemäss § 16 Abs. 2 kant. BüG - der Bürgerrat zuständig.

¹⁾ www.bger.ch/jurisdiction-recht; Urteile ab 2000

Gemäss § 16 Abs. 1 kant. BÜG prüft der Bürgerrat die Eignung der Bewerberin oder des Bewerbers und die Erfüllung der Wohnsitzerfordernisse. Erachtet er eine oder mehrere Voraussetzungen als nicht erfüllt, eröffnet er dies der Bewerberin oder dem Bewerber in einer beschwerdefähigen Verfügung. (Auf die entsprechende Verfügungsmöglichkeit der Direktion des Innern gemäss § 21 Abs. 1 kant. BÜG wird hier nicht weiter eingegangen).

Nach § 30 (Beschwerderecht) kant. BÜG können Entscheide des Bürgerrates sowie Beschlüsse der Bürgergemeindeversammlung nach Massgabe des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) wie folgt angefochten werden:

- Verfügungen des Bürgerrates gestützt auf § 16 Abs. 1 BÜG und Einbürgerungsentscheide des Bürgerrates gemäss § 16 Abs. 2 in Verbindung mit § 11 kant. BÜG können mit Verwaltungsbeschwerde (binnen 20 Tagen, § 43 VRG) an den Regierungsrat weitergezogen werden (§ 40 VRG). Es können alle Mängel des Verfahrens und des angefochtenen Entscheides (mithin auch die Handhabung des Ermessens) gerügt werden (§ 42 Abs. 1 VRG).
- Einbürgerungsentscheide der Bürgergemeindeversammlung können mittels Gemeindebeschwerde gemäss § 49 Abs. 1 VRG beim Regierungsrat angefochten werden. Gemäss § 49 Abs. 2 VRG kommen die Vorschriften über die Verwaltungsbeschwerde sinngemäss zur Anwendung mit folgenden Änderungen: 1. Die Beschwerdefrist beträgt acht Tage; der Fristenlauf beginnt bei Gemeindeversammlungsbeschlüssen mit dem auf den Beschluss folgenden Tag. - 2. Ausser den in ihrer Rechtsstellung unmittelbar Betroffenen ist jeder Aktivbürger zur Beschwerde berechtigt. - 3. Es kann nur wegen Rechtsverletzung Beschwerde geführt werden (N.B.: also nicht wegen blosser Unangemessenheit). Zu prüfen ist daher, ob der angefochtene Beschluss gegen eidgenössisches oder kantonales Recht - sei es auf Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsstufe - verstösst. Die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer kann auch formellrechtliche Mängel rügen.

Die für den Vollzug im Einbürgerungswesen unmittelbar zuständige Direktion des Innern hat schon vor den fraglichen Entscheiden des Bundesgerichts die Auffassung vertreten, dass sich die Bürgergemeindeversammlung insbesondere an die bundesverfassungsmässigen Grundrechte zu halten hat, namentlich das Gleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV), das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), das Willkürverbot

(Art. 9 BV) und den Grundsatz der Gewährung des rechtlichen Gehörs (Orientierung im Verfahren, Äusserung und Mitwirkung, Begründung) [Art. 29 Abs. 2 BV].

Eine entsprechende Verwaltungsrechtsprechung des Regierungsrates fehlt indes- sen, weil bis jetzt keine Beschwerden gegen Verweigerungen der Einbürgerung durch die Bürgergemeindeversammlung zu entscheiden waren. Die Direktion des Innern hat jedoch ihre Auffassung einzelnen Bürgergemeinden gegenüber bei sich bietender Gelegenheit kundgetan und alle Bürgergemeinden anlässlich eines Work- shops vom 12. Juni 2003 zum Thema "Eignung bei der Einbürgerung" darüber orien- tiert.

Beschwerdeentscheide des Regierungsrates können gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 VRG an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Mit der Verwaltungsgerichtsbe- schwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als Rechtsverletzung gelten: 1. die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes. - 2. die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache. - 3. der Missbrauch oder die Über- schreitung des Ermessens (N.B. also nicht die blosse Handhabung des Ermessens). - 4. die Verletzung einer wesentlichen Form- oder Verfahrensvorschrift. - 5. Rechts- verweigerung und Rechtsverzögerung (§ 63 Abs. 1 VRG). Mit der Verwaltungsge- richtsbeschwerde kann überdies jede für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhaltes angefochten werden (§ 63 Abs. 2 VRG).

Das Urteil des Verwaltungsgerichts kann beim Bundesgericht mit dem ausserordent- lichen Rechtsmittel der staatsrechtlichen Beschwerde (Art. 84 Abs. 1 Ziff. 1 des Bun- desgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, OG) wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger (siehe oben) angefochten werden.

Damit ist der auf Bundesebene vorgesehene Rechtsschutz nach kantonalem Recht bereits heute verwirklicht: Die Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger kann bereits auf Kantonebene gerügt werden.

3. Bisherige politische Vorstösse zum Thema Einbürgerung

In den letzten Jahren waren im Einbürgerungswesen zwei parlamentarische Vor- stösse zu verzeichnen.

Am 17. Oktober 2000 reichte die SVP-Fraktion eine Interpellation betreffend Einbürgerungsgesuche ein (Vorlage Nr. 837.1 - 10348) und stellte dem Regierungsrat sieben Fragen. Mit Vorlage Nr. 837.2 - 10375 vom 21. November 2000 beantwortete der Regierungsrat diese Interpellation. Er legte den Ablauf der ordentlichen Einbürgerung umfassend dar und beantwortete die gestellten Fragen ausführlich. Die Schaffung einer kantonsrätlichen Spezialkommission lehnte er ab. Der Kantonsrat nahm am 25. Januar 2001 von der Antwort des Regierungsrates Kenntnis und schrieb die Interpellation als erledigt vom Geschäftsverzeichnis ab.

Am 25. September 2001 deponierte die SVP-Fraktion eine Motion betreffend Einbürgerung (Vorlage Nr. 961.1 - 10707), mit welcher der Regierungsrat beauftragt wurde, das kantonale Bürgerrechtsgesetz dahingehend zu ändern, dass eine kantonsrätliche Spezialkommission die Einbürgerungen zuhanden des Kantonsrates prüft und dass die Einbürgerungsverfahren in den Gemeinden des Kantons Zug harmonisiert werden. Mit Vorlage Nr. 961.2 - 11018 vom 19. November 2002 erstattete der Regierungsrat dem Kantonsrat Bericht und Antrag. Bezüglich des Problems der Einbürgerungsinstanz verwies er auf die zur Zeit auf Bundesebene laufende Revision des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes, und hinsichtlich der Harmonisierung der Einbürgerungsverfahren wies er auf das seinerzeitige Musterreglement des Verbandes der Bürgergemeinden hin, das von den einzelnen Bürgergemeinden zum überwiegenden Teil übernommen wurde, so dass eine weitere Vereinheitlichung auf gemeindlicher Ebene kaum mehr möglich sei. Abschliessend beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion nicht erheblich zu erklären, was von diesem (notabene mit Zustimmung der SVP-Fraktion) am 30. Januar 2003 so beschlossen wurde.

4. Standesinitiative und Motionsrecht

Die Motionärin verlangt, dass der Kanton Zug bzw. die dazu berufenen Organe zuhanden der eidgenössischen Räte eine Standesinitiative vorbereiten, welche Art. 38 BV mit folgendem Absatz 4 ergänzt: "Die Stimmberechtigten jeder Gemeinde legen in der Gemeindeordnung fest, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilt. Der Entscheid dieses Organs über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts ist endgültig." Die Motionärin macht im Wesentlichen geltend, es müsse in der Entscheidungskompetenz der Gemeinde liegen, ob sie die Erteilung des Bürgerrechts an der

Gemeindeversammlung oder an der Urne vornehmen bzw. einer Einbürgerungskommission oder der Exekutive delegieren wolle. Der Entscheid über die Einbürgerung müsse beim Volk liegen und endgültig sein, denn die Konsequenzen seien auch von den Bürgern und Bürgerinnen der Gemeinde zu tragen.

Nach Art. 160 Abs. 1 BV steht jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten (Standesinitiative). Die Standesinitiative kann alle Regelungen, die in den Kompetenzbereich der Bundesversammlung fallen, insbesondere eine Gesetzes- oder Verfassungsvorlage, zum Gegenstand haben. Sie muss schriftlich an die Bundesversammlung gerichtet werden. Mit einer Volksinitiative kann die Standesinitiative nicht verglichen werden; sie ist nur ein Antrag an die Bundesversammlung. Beschliessen die Räte Nichteintreten oder lehnen sie den Antrag ab, so wird er nicht weiter verfolgt. Bei der Volksinitiative dagegen findet eine Volksabstimmung statt.

Die Regelung des Verfahrens für die Lancierung einer Standesinitiative liegt in der Kompetenz der Kantone. Im Kanton Zug können 2'000 Stimmberechtigte unterschriftlich die Einreichung einer Standesinitiative beim Bund verlangen. Der Kantonsrat hat vorerst zu entscheiden, ob er einer Standesinitiative entsprechen oder ob er sie ablehnen will. Entspricht er dem Begehren nicht, ist innert sechs Monaten seit der Schlussabstimmung eine Volksabstimmung durchzuführen (§ 35 Abs. 1 und 5 der KV). Die Ausübung dieses bundesstaatlichen Mitwirkungsrechtes kommt auch dem Kantonsrat zu (§ 41 Bst. r KV). Sie kann auf Antrag des Regierungsrates oder auf parlamentarischem Wege initiiert werden, nämlich mittels Motion (§§ 35 sowie 38 Abs. 1 und 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates).

Selbst ausgearbeitete Erlassentwürfe gelangen nicht unmittelbar zur Beratung in die eidgenössischen Räte. In einer ersten Phase erfolgt eine Vorprüfung durch eine Kommission, in welcher darüber befunden wird, ob einer Initiative Folge zu geben ist oder nicht. Wird ihr Folge gegeben, so arbeitet in einer zweiten Phase eine Kommission den Erlassentwurf zuhanden des Rates aus, wobei der ursprüngliche Text der Initiative nur als politische Richtlinie und nicht als zwingende Vorgabe gilt.

5. Revisionsbestrebungen im Bereich des Bürgerrechts auf Bundes- und Kantonebene

Das Bürgerrecht ist auf Verfassungsebene in den Artikeln 37 und 38 BV geregelt. Das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (eidg. BÜG) datiert vom 29. September 1952 und erfuhr seither zahlreiche Änderungen. Zur Zeit wird in den eidgenössischen Räten eine Teilrevision des Bürgerrechts beraten, welche sich zur Hauptsache mit der Einbürgerung der zweiten und dritten Ausländergeneration sowie dem Beschwerderecht gegen die Abweisung eines Einbürgerungsgesuches beschäftigt, was im Falle der Einbürgerung der zweiten und dritten Ausländergeneration auch entsprechende Änderungen der Bundesverfassung (Volksabstimmungen) erfordert. Das vorgesehene Beschwerderecht bedingt jedoch lediglich eine Gesetzesrevision. Der Ständerat hat ein solches Beschwerderecht abgelehnt, die staatspolitische Kommission des Nationalrates ist ihm am 21. August 2003 gefolgt. Der Nationalrat wird diese Frage voraussichtlich in der kommenden Herbstsession beraten. Die Reform des Bürgerrechts soll möglichst rasch vors Volk gebracht werden. Nachdem das Beschwerderecht gegen die Abweisung eines Einbürgerungsgesuches vermutlich aus dem Gesetzesentwurf gestrichen wird, dürfte gegen diesen Teil der Gesetzesvorlage kaum ein Referendum zu erwarten sein. Die revidierten Gesetzesvorlagen zum Bürgerrecht dürften frühestens 2006 in Kraft treten (Berücksichtigung der kantonalen Anpassungsgesetzgebung). Jedenfalls ist es nicht möglich, das kantonale Bürgerrechtsgesetz (kant. BÜG) - wie vorgesehen - zu ändern, bevor nicht alle revidierten Bestimmungen des Bundesrechts, die auf das kantonale Recht Einfluss haben, behandelt sind.

6. Haltung des Regierungsrates

Der Regierungsrat steht der Motion der SVP-Fraktion ablehnend gegenüber. Sie erscheint als unverhältnismässige Reaktion auf die jüngste bundesgerichtliche Rechtsprechung. Die aufgrund dieser Rechtsprechung notwendigen Anpassungen sind im Rahmen der eidgenössischen und der kantonalen Bürgerrechtsrevision vorzunehmen.

Bereits im Rahmen seiner Vernehmlassung vom 8. Mai 2001 zur Revision des eidgenössischen Bürgerrechtes zuhanden des EJPD hat der Regierungsrat mit Überzeugung die Auffassung vertreten, dass es sich beim gemeindlichen Einbürgerungsentscheid um einen Verwaltungsakt (Verwaltungsverfügung) handelt, was ein entsprechendes Beschwerderecht zur Folge hat, in dessen Rahmen die verfassungsmässigen Grundrechte anwendbar sind. Diese Rechte wurden vom Volk im Rahmen der (nachgeführten) Bundesverfassung 1999 beschlossen, so dass keine Missachtung des Volkswillens vorliegt.

In materieller Hinsicht kann sich der Kantonsrat im Rahmen der bevorstehenden Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes mit den von der Motionärin angestrebten Zielen weitgehend selber auseinandersetzen. Der Regierungsrat ist gegen Einbürgerungsentscheide an der Urne, weil diese nicht begründet werden können. Nach § 66 des Gemeindegesetzes könnten zwar alle Geschäfte der Gemeindeversammlung vor die Urne gebracht werden, was in der Praxis (Bürgergemeinde Risch) schon vorgekommen ist. Die Delegation an eine Kommission dürfte im Kanton Zug wenig praktikabel sein. Es handelt sich bei den Bürgergemeinden um kleine Gemeinden, in denen Einbürgerungen ebenso gut durch den Bürgerrat vorgenommen werden können. Er hat diese Kompetenz heute schon ab der zweiten Generation von Ausländerinnen und Ausländern. Es dürften sich nur Gemeindeversammlung und Bürgerrat anbieten, und - wenn die Einbürgerung an der Gemeindeversammlung durch Gesetz bzw. durch Richterspruch als zulässig erklärt wird - auch zur Auswahl stehen. Der Verfahrensablauf sollte aber in allen Gemeinden unseres Kantons gleich sein. Auch die SVP-Fraktion hat in ihrer Motion vom 25. September 2001 (siehe unter Ziff. 3 vorstehend) eine Harmonisierung des Einbürgerungsverfahrens auf Gemeindeebene gefordert. Den Bemühungen um eine Integration der Ausländerinnen und Ausländer würde nach Auffassung des Regierungsrates mit einer Einbürgerung durch die Exekutive (Bürgerrat) am besten Rechnung getragen.

In formeller Hinsicht weist der Regierungsrat darauf hin, dass eine Regelung in der Bundesverfassung nach Wunsch der Motionärin überhaupt nicht "sofort" möglich ist und entsprechend dem Charakter der Standesinitiative auch nicht sofort an die Hand genommen würde. Zu bemerken ist auch, dass keine der elf Bürgergemeinden des Kantons Zug eine Gemeindeordnung besitzt, in der das Einbürgerungsverfahren geregelt werden könnte; eine solche Regelung müsste in den gemeindlichen Einbürgerungsreglementen erfolgen.

Im Gefolge der beiden genannten Bundesgerichtsentscheide (und in Übereinstimmung mit seiner bereits früher vertretenen Ansicht) hat der Regierungsrat am 12. August 2003 ein Kreisschreiben erlassen. Er erteilte darin allen Bürgerräten des Kantons Zug Weisungen für eine übergangsweise Handhabung des Einbürgerungsverfahrens. Er erklärte insbesondere Urnenabstimmungen für unzulässig, schrieb eine Begründungspflicht vor und zeigte die Folgen bei deren Nichtbeachtung auf (vgl. Beilage).

7. Antrag

Nicht erheblich erklären.

Zug, 16. September 2003

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Statthalterin: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio

Beilage: Kreisschreiben des Regierungsrates vom 12. August 2003