

MOTION DER SVP-FRAKTION  
BETREFFEND EINBÜRGERUNG  
(VORLAGE NR. 961.1 – 10707)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 19. NOVEMBER 2002

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 25. September 2001 reichte die SVP-Fraktion eine Motion betreffend Einbürgerung ein (Vorlage Nr. 961.1 - 10707). Die Motionärin stellt zwei Anträge und begründet diese wie folgt:

a) Behandlung der Einbürgerungsgesuche durch den Kantonsrat

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Änderung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes dem Kantonsrat vorzulegen, wonach eine Kommission die Vorlage des Regierungsrates zuhanden des Kantonsrates über die Eignung des Bewerbers prüft und danach über die Einbürgerung entscheidet.

Zusammenfassend wird der Antrag wie folgt begründet: es sei nicht Aufgabe des Kantonsrates, die Geschäfte der Regierung einfach zu genehmigen sondern er habe die Pflicht, die Geschäfte des Regierungsrates zu überprüfen. Es sei die Schaffung einer Spezialkommission abzuklären, da sich das gesamte Umfeld der Einbürgerungen seit der Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes von 1992 stark verändert habe und sensibler geworden sei. Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das Einbürgerungsverfahren werde dadurch gestärkt.

b) Harmonisierung der Einbürgerungsverfahren in den Gemeinden des Kantons Zug

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Änderung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes dem Kantonsrat vorzulegen, welche eine Harmonisierung der teilweise unterschiedlichen Einbürgerungsverfahren in den Gemeinden des Kantons Zug bezüglich Vorgehensmodalitäten, Voraussetzungen, Einbürgerungstaxen usw. beinhaltet.

Als Begründung wird ausgeführt, dass sich eine Harmonisierung der teilweise unterschiedlichen Einbürgerungsverfahren aufdränge, damit vor allem keine Standortunterschiede bezüglich Vereinheitlichung des Verfahrens der einzelnen Gemeinden mehr bestünden.

Die Motion wurde an der Kantonsratssitzung vom 29. November 2001 an den Regierungsrat überwiesen.

Wir erstatten Ihnen zur Motion auftragsgemäss den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. Vorgeschichte: SVP-Interpellation zum Thema Einbürgerungen aus dem Jahr 2000
2. Zusammenfassende Darstellung des Einbürgerungsverfahrens und der involvierten Instanzen
3. Kantonsrätliche Spezialkommission
4. Harmonisierung des Einbürgerungsverfahrens auf Gemeindeebene
5. Antrag

**1. Vorgeschichte: SVP-Interpellation zum Thema Einbürgerungen aus dem Jahr 2000**

Die SVP-Fraktion hat bereits am 17. Oktober 2000 eine Interpellation mit mehreren Fragen zum Thema Einbürgerungen und Einbürgerungsverfahren gestellt. Unter Ziff. I. der damaligen Antwort des Regierungsrates (Vorlage Nr. 837.2 - 10375) wurden die gesetzlichen Grundlagen und unter Ziff. II. die konkreten Abklärungen und Überprüfungen im Einbürgerungsverfahren ausführlich dargelegt. Unter Ziff. III. wurden die sieben Fragen der Interpellation umfassend beantwortet. Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 29. März 2001 die Antwort des Regierungsrates

ausführlich behandelt. In den Voten der Vertreter aller im Kantonsrat vertretenen Parteien ausser der SVP wurde das mehrstufige und umfassende Prüfungsverfahren, dem sich alle Bürgerrechtsbewerber zu unterziehen haben, gewürdigt und für mehr als nur genügend erachtet.

Das Verfahren wurde seit dem Frühling 2001 nicht verändert, so dass die Antworten des Regierungsrates in der damaligen Vorlage noch ihre volle Gültigkeit haben.

## **2. Zusammenfassende Darstellung des Einbürgerungsverfahrens und der involvierten Instanzen**

Unter Ziff. II./2. der regierungsrätlichen Antwort zur Interpellation wurde detailliert ausgeführt, welche eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Instanzen die Bürgerrechtsbewerber und -bewerberinnen sowie deren Dossiers umfassend prüfen. So haben die Gesuchsteller ihre Personalien, Familienverhältnisse, Nationalität und Wohnsitzdauer in der Schweiz mit aktuellen amtlichen Ausweisen zu belegen. Sie haben mittels einem Zentralstrafregisterauszug und den Ausweisen des Betreibungsamtes, des Sozialamtes, der Vormundschaftsbehörde und des Steueramtes sowie unter Beilage von Schul- und Arbeitszeugnissen und allfälligen Abzahlungs- oder Leasingverträgen nachzuweisen, dass sie die schweizerische Rechtsordnung beachten und in geordneten finanziellen und familiären Verhältnissen leben. Mit der schriftlichen Beantwortung von entsprechenden Fragen haben sie Auskunft zu geben über ihre Familie, Ausbildung und berufliche Tätigkeit, persönliche und politische Interessen, Militär, Einkommen und Vermögen sowie über ihre Einbürgerungsmotive.

Dem Bürgerrat wird mit § 16 Abs. 1 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes vom 3. September 1992 (kant. BÜG; BGS 121.3) die Aufgabe und Kompetenz zugewiesen, die Eignung der Bewerbenden gemäss § 5 kant. BÜG zu prüfen und zu entscheiden, ob die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt sind; die Direktion des Innern hat den gleichen Auftrag gemäss § 21 kant. BÜG. Die Zuger Polizei, der zuständige Bürgerrat und der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst der Direktion des Innern führen persönliche Gespräche mit den Bewerber und Bewerberinnen und prüfen dabei deren Vertrautsein mit den schweizerischen, kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten und den Rechten und Pflichten als Schweizer Staatsbürger. Der Bürgerrechtsdienst testet intensiv ihre Kenntnisse der Schweizer Geschichte und

Staatskunde sowie ihre Deutschkenntnisse. Der zuständige Gemeinderat nimmt zudem schriftlich Stellung, ob von Seiten der Einwohnergemeinde Vorbehalte zu den gewünschten Einbürgerungen vorliegen. Nach positiver Beurteilung des Gesuches durch Bürgerrat und Direktion des Innern beantragt letztere beim Bundesamt für Ausländerfragen die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung. Dieses Bundesamt prüft die Eignung aufgrund von Art. 14 des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes vom 29. September 1952 (eidg. BÜG; SR 141.0), welcher verlangt, dass die Bewerbenden sich in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert haben, mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten vertraut sind, die Rechtsordnung beachten und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden. Schliesslich entscheidet die Bürgergemeindeversammlung auf Antrag des Bürgerrates bei den ordentlichen Einbürgerungen über die Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht. Somit werden die Bürger und Bürgerinnen sowie die Vertreter und Vertreterinnen der politischen Parteien als Mitglieder der Legislative und der Exekutive auf Gemeindeebene involviert und haben nicht nur mitgewirkt sondern entschieden. Erst dann - also erst wenn die zustimmenden Entscheide der Bürgergemeinde und des Bundes vorliegen und die Direktion des Innern die Eignung ebenfalls positiv beurteilt hat - stellt der Regierungsrat Antrag um Aufnahme der Bewerbenden ins Kantonsbürgerrecht. Dieses dreistufige Verfahren, das im Kanton Zug durchschnittlich immerhin ca. 2,5 Jahre dauert, ist Ausdruck des föderalistischen Aufbaus der Schweiz und der Gemeindeautonomie.

Hiermit wurde nochmals zusammenfassend aufgezeigt, wie ausführlich und umfassend das Einbürgerungsverfahren im Kanton Zug auf Gemeinde- und Kantons-ebene abläuft.

### **3. Kantonsrätliche Spezialkommission**

Die SVP-Fraktion verlangt nun - wie sie dies bereits in ihrer Interpellation vorgeschlagen hat - die Einsetzung einer kantonsrätlichen Spezialkommission, welche Einbürgerungsgesuche eingehend und unabhängig von den Vorinstanzen prüfen soll.

Damit werden weitere administrative und zeitliche Belastungen in einem sonst schon aufwändigen Verfahren kreiert, ohne dass qualitativ etwas gewonnen würde. Wie dargelegt werden die Einbürgerungswilligen bereits von den gemeindlichen Exekutiv-

und Legislativbehörden wie auch vom kantonalen Bürgerrechtsdienst intensiv und umfassend überprüft. Ein Kantonsrat hat in der Debatte zur Interpellation der SVP am 29. März 2001 zutreffend bemerkt, dass er bezweifle, dass ein Kantonsrat zum Beispiel aus Walchwil eine Einbürgerung, die aus Menzingen beantragt werde, besser überprüfen könne als die Bürgergemeinde Menzingen. Er fügte an, dass mit einer kantonsrätlichen Kommission die Bürgergemeinden ihrer Kernaufgabe beraubt würde. Die Schaffung und vor allem die Betreuung einer kantonsrätlichen Spezialkommission für Einbürgerungen würde nicht nur auf der Ebene des Kantonsrates zu zusätzlichen Belastungen führen sondern auch in der Verwaltung neue Aufgaben schaffen, die mit dem heute bescheidenen Personalbestand im Bürgerrechtsdienst ohne Personalaufstockung nicht bewältigt werden könnten. Es würde also ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand geschaffen, der keine qualitative Verbesserung bringen würde, da die Bürgerrechtsbewerber und -bewerberinnen im heutigen Verfahren bereits von den Vorinstanzen ‚auf Herz und Nieren‘ überprüft werden.

Ein Vertreter der Motionärin hat sich an der Kantonsratssitzung vom 29. März 2001 dagegen gewehrt, dass der SVP in der Diskussion Fremdenfeindlichkeit vorgeworfen wurde. Es gehe um das Verfahren, um das Händeaufhalten für etwas, das man nicht kenne. Man wisse zwar, dass es ein Verfahren gebe, aber sie hätten keinen Einblick.

Mit der Interpellationsantwort und nun wiederum mit dem Bericht zu dieser Motion wird dem Kantonsrat das Verfahren, das in den eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Gesetzen festgelegt ist, aufgezeigt. Es ist aber richtig, dass durch die Übertragung der Eignungsabklärung auf kantonaler Ebene an die Direktion des Innern und die Einräumung einer umfassenden Autonomie an die Bürgergemeinden der Kantonsrat - im Vertrauen auf die gründlichen Abklärungen der Vorinstanzen - nur noch pauschal über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts entscheidet. Bereits in der vorberatenden Kommission des Kantonsrates zur Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes im Jahre 1992 wurde deshalb die Frage diskutiert, ob die Verleihung des Kantonsbürgerrechts nicht vom Kantonsrat an den Regierungsrat delegiert werden sollte. Dies würde aber eine Änderung der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; 111.1) bedingen, was damals nicht als opportun bezeichnet wurde. Gemäss § 41 Bst. p) KV ist der Kantonsrat für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts zuständig, wobei er dies gemäss § 23 Abs. 1 KV nur solchen Personen erteilen darf, die im Besitze eines Gemeindebürgerrechtes sind.

Eine Erhebung von 1999 des Bundes bei allen Kantonen ergab, dass nur noch in knapp zwei Dritteln der Kantone die kantonale gesetzgebende Behörde für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts zuständig ist. Nebst dem Kanton Zug lassen zudem noch elf Kantone sowohl auf kommunaler als auch auf kantonaler Ebene die Legislative über die Einbürgerungsgesuche entscheiden. Neun Kantone (darunter auch Zürich und Luzern) haben die kantonale Einbürgerungskompetenz an die Exekutive übertragen. Der Kanton St. Gallen hat erst kürzlich mit Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 seine Kantonsverfassung per 1.1.2003 dahingehend geändert, dass nach der Erteilung des Gemeindebürgerrechts durch die Gemeindeversammlung der Regierungsrat über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts entscheidet.

Der Regierungsrat befürwortet grundsätzlich auch für den Kanton Zug eine solche Delegation der Erteilung des Kantonsbürgerrechts vom Kantonsrat an den Regierungsrat. Zur Zeit läuft aber auf Bundesebene eine Revision des Bürgerrechts. Im Zuge dieser Revision wird voraussichtlich auch eine Teilrevision der kantonalen gesetzlichen Grundlagen nötig werden. Deshalb beantragt der Regierungsrat zum heutigen Zeitpunkt keine Revision der Kantonsverfassung und des Bürgerrechtsgesetzes.

#### **4. Harmonisierung des Einbürgerungsverfahrens auf Gemeindeebene**

Die Motionärin verlangt auch eine Änderung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes, welches eine Harmonisierung der teilweise unterschiedlichen Einbürgerungsverfahren in den Gemeinden des Kantons Zug bezüglich Vorgehensmodalitäten, Voraussetzungen, Einbürgerungstaxen usw. zur Vermeidung von Standortunterschieden beinhaltet.

Anlässlich der Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes von 1992 haben die Bürgergemeinden im Rahmen ihres Verbandes ein Muster-Einbürgerungsreglement für die Gemeinden ausgearbeitet. Dieses Musterreglement hat dazu geführt, dass die Verfahren und Voraussetzungen in den Bürgergemeinden sehr ähnlich sind. Dies wurde auch anlässlich einer Umfrage der früheren Arbeitsgruppe gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus von 1995 festgestellt, welche die Einbürgerungsverfahren der Zuger Gemeinden erhoben hat. Diese Arbeitsgruppe hat damals festgestellt, dass Unterschiede zwischen den Reglementen der einzelnen

Bürgergemeinden des Kantons Zug nicht wesentlich sind und dass eine Änderung des Einbürgerungsverfahrens keinen Einfluss auf die Einbürgerungsquote haben würde.

Diese Arbeitsgruppe ermittelte im Einbürgerungsverfahren die nachfolgend aufgelisteten Unterschiede zwischen den Bürgergemeinden. Der heutige Stand zu diesen Unterschieden wird in Kursivschrift dargestellt:

- Die Art der Erarbeitung der Stellungnahmen des Bürgerrates zuhanden der Direktion des Innern (bevor beim Bund die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung eingeholt wird und bevor die Direktion des Innern die Gesuchsteller über ihre Kenntnisse der Schweizer Geschichte und Politik prüft)

*Die meisten Bürgergemeinden führen heute bereits zu diesem Zeitpunkt ein persönliches Gespräch mit den Gesuchstellern. Nur noch eine Gemeinde führt erst ein persönliches Gespräch mit den Gesuchstellern, wenn die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung vorliegt.*

- Der Zeitpunkt und die Art des persönlichen Kennenlernens der Gesuchsteller

*In allen Bürgergemeinden werden persönliche Gespräche mit den Gesuchstellern geführt, sei es mit einer Delegation des Bürgerrates oder dem Gesamtbürgerrat. Vereinzelt sogar bei den Bewerbern zu Hause. Wie oben erwähnt, führt eine Bürgergemeinde dieses Gespräch erst nachdem der Bund die eidgenössischen Einbürgerungsvoraussetzungen geprüft hat und die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung vorliegt.*

- Das Abstimmungsverfahren an der Bürgergemeindeversammlung:

*In den meisten Gemeinden wird in der Regel offen abgestimmt, in drei Gemeinden erfolgt die Abstimmung immer geheim.*

- Die Art der Bekanntgabe der Abstimmungsergebnisse an die Gesuchsteller

*In einigen Gemeinden werden die Gesuchsteller nach der Abstimmung in den Versammlungssaal zurückgeholt, um ihnen das Abstimmungsergebnis mitzuteilen. Andere informieren die Gesuchsteller telefonisch oder mündlich am selben Abend, wieder andere informieren ausschliesslich schriftlich.*

- Geringe Unterschiede bei den Einbürgerstaxen

*Bei den Einbürgerungstaxen gibt es kaum noch Unterschiede. Sechs Bürgergemeinden verlangen eine Mindesttaxe von Fr. 500.--, die anderen eine solche von Fr. 1000.--. Ab einem Einkommen (= steuerbares Einkommen + 10 % des steuerbaren Vermögens) von Fr. 20'000.-- werden jeweils Fr. 1'000.-- mehr für je Fr. 10'000.-- zusätzlichem Einkommen berechnet. Bei einem Einkommen von über Fr. 100'000.-- werden Fr. 10'000.-- an Taxen in Rechnung gestellt. Eine Gemeinde verlangt bereits bei einem Einkommen bis Fr 10'000.-- Gebühren in der Höhe von Fr. 1'000.-- und fährt dann ebenfalls in Tausenderschritten weiter, so dass bereits bei einem Einkommen ab Fr. 90'000.-- Fr. 10'000.-- zu bezahlen sind.*

Da der Antrag auf Harmonisierung des Einbürgerungsverfahrens der SVP-Motion den Handlungsspielraum der Bürgergemeinden tangiert, hat die Direktion des Innern bei allen Bürgerräten eine Umfrage durchgeführt und deren schriftliche Stellungnahmen eingeholt.

Ausser der Bürgergemeinde Risch beantragen alle Bürgergemeinden, dass keine weitere Vereinheitlichung des Einbürgerungsverfahrens erfolgt. Die Bürgergemeinden sollten die Möglichkeit haben, den Ablauf im Rahmen der Gesetzgebung selber zu gestalten. Die Unterschiede seien nicht gravierend und könnten wohl auch kaum eliminiert werden, denn damit würde die Gemeindeautonomie beschnitten. Es sei auch kein Fall bekannt, bei dem ein Bewerber oder eine Bewerberin die Wohngemeinde gewechselt habe, weil die Bedingungen für eine Einbürgerung abweichend geregelt waren; es gebe somit keinen ‚Einbürgerungstourismus‘. Eine generelle Harmonisierung (Gleichmacherei) des Einbürgerungsverfahrens scheine nicht erstrebenswert; den unterschiedlichen Grössen der Bürgergemeinden solle Rechnung getragen werden. Auch mache es keinen Sinn, bei der nun laufenden Revision des Einbürgerungsverfahrens auf eidgenössischer Ebene gleichzeitig auf kantonaler Ebene zu revidieren, der eidgenössische Entscheid solle abgewartet werden. Unter Umständen könnte im einen oder anderen Punkt eine Verbesserung erzielt werden, indem die als gut beurteilten Ansätze für alle Bürgergemeinden verbindlich erklärt und die als schlecht taxierten Ansätze unterbunden würden.

Einzig die Bürgergemeinde Risch spricht sich für eine weitere Harmonisierung des Einbürgerungsverfahrens aus, vor allem bezüglich Abstimmungsverfahren, Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses und der Einbürgerungstaxen. Andererseits möchte



sie aber, dass der Handlungsspielraum für die Bürgergemeinden nicht allzu stark eingeschränkt werde.

Der Regierungsrat schliesst sich der Meinung der überwiegenden Mehrheit der Bürgergemeinden an. Mit dem vom Verband der Bürgergemeinden 1992 erarbeiteten und von der Direktion des Innern geprüften Mustereinbürgerungsreglement, das von den Bürgergemeinden zu einem grossen Teil übernommen wurde, ist eine weitere Vereinheitlichung auf gesetzlicher Ebene kaum mehr möglich, ohne dass der heute zu Recht bereits beschränkte Handlungsspielraum der Bürgergemeinden gänzlich verloren geht. Dass einzelne Gesuchsteller von verschiedenen Bürgerräten und Bürgergemeindeversammlungen allenfalls unterschiedlich beurteilt werden respektive würden, ergibt sich durch die politisch vielfältig zusammengesetzten Bürgerräte und Bürgergemeindeversammlungen und dadurch, dass die Eignungskriterien nicht ausschliesslich klar messbar und damit die Anwendung derselben nur beschränkt sachlich überprüfbar sind.

Trotzdem ist es erstrebenswert, dass die Unterschiede im Verfahren und in der Beurteilung zwischen den Bürgergemeinden nicht zu gross ausfallen. In diesem Sinne ist der Motionärin zuzustimmen. Wie von den Bürgergemeinden aber zutreffend bemerkt, sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden nicht gravierend. Der Bürgerrechtsdienst der Direktion des Innern, der mit allen Bürgergemeinden eng zusammenarbeitet und damit den Überblick über die verschiedenen Praktiken hat, hat sich auch zur Aufgabe gemacht, Bürgerräte auf deutlich unterschiedliche Handhabungen oder gar unrechtmässige Entscheide oder Vorgehensweisen hinzuweisen. Auch Weiterbildungsveranstaltungen, wie kürzlich eine auf Initiative der Bürgergemeinde Oberägeri im September 2002 von der Direktion des Innern mit Unterstützung des Bundesamtes für Ausländerfragen durchgeführt wurde, und die alljährliche Generalversammlung des Verbandes der Bürgergemeinden des Kantons Zug bieten die Möglichkeit, unterschiedliche Auffassungen zu diskutieren und - autonom - anzupassen.

## 5. Antrag

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

die Motion der SVP Fraktion **nicht erheblich** zu erklären und als erledigt vom Geschäftsregister abzuschreiben.

Zug, 19. November 2002

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Hanspeter Uster

Der Landschreiber: Tino Jorio