



Änderung des Gesetzes betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts vom 3. September 1992 (kantonales Bürgerrechtsgesetz; kant. BüG; BGS 121.3)

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 9. April 2015

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission betreffend Änderung des Gesetzes betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts vom 3. September 1992 (kantonales Bürgerrechtsgesetz; kant. BüG; BGS 121.3) hat die Vorlagen des Regierungsrats vom 9. Dezember 2014 (Vorlagen Nr. 2467.1 - 14846 und 2467.2 - 14847) in der Sitzung vom 9. April 2015 behandelt. Frau Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard hat die Vorlagen in der Kommission vertreten. Ausserdem standen für weitere Ausführungen und Auskünfte Markus Stoll (Leiter Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst des Kantons Zug), Isabelle Häfliger (Fachverantwortliche Integration des kantonalen Sozialamts) und Claudia Schmid-Bucher (juristische Mitarbeiterin des Direktionssekretariates) zur Verfügung. Das Protokoll führte Ruth Schorno.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte
3. Detailberatung
4. Abschreibung der Motion von Thomas Villiger, Karl Nussbaumer und Manuel Aeschbacher betreffend einheitliche Einbürgerungskriterien im Kanton Zug (Vorlage Nr. 1714.1 - 12821) vom 14. August 2008
5. Anträge

1. Ausgangslage

1.1. Kantonales Recht

Der vom Regierungsrat am 9. Dezember 2014 verabschiedete Antrag auf Teilrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes ist eine Folge der Motion von Thomas Villiger, Karl Nussbaumer und Manuel Aeschbacher betreffend einheitliche Einbürgerungskriterien im Kanton Zug (Vorlage Nr. 1714.1 - 12821) vom 14. August 2008. Der Regierungsrat hat am 28. Juni 2011 dem Kantonsrat beantragt, die Motion einzig im Bereich "Präzisierung der Anforderungen in Bezug auf die von Einbürgerungswilligen im Einbürgerungsverfahren erwarteten Sprachkenntnisse" teilweise erheblich zu erklären (Vorlage Nr. 1714.2 - 13825). Der Kantonsrat hat diesem Antrag auf teilweise Erheblicherklärung an der Sitzung vom 10. November 2011 mit 45 Stimmen zugestimmt (für vollständige Erheblicherklärung 20 Stimmen, für Nichterheblicherklärung 6 Stimmen). Der Kantonsrat hat in der Folge den Antrag des Regierungsrats vom 2. April 2013, die teilweise erheblich erklärte Motion in ein teilweise erheblich erklärtes Postulat umzuwandeln (Vorlage Nr. 1714.3 - 14296), da eine Regelung der für eine Einbürgerung erforderlichen Sprachkenntnisse auf Verordnungsstufe aus gesetzestechnischer Hinsicht bedeutend sinnvoller sei, in der Sitzung vom 26. September 2013 mit 36 zu 34 Stimmen abgelehnt. Er hat damit

ausdrücklich an einer formell-gesetzlichen Regelung, d.h. an einer Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes, festgehalten. Im Rahmen der konferenziellen Anhörung vom 22. Oktober 2014 haben die Vertretungen der Bürgergemeinden und der im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien sowie des Vereins Integrationsnetz das Eintreten auf die vom Regierungsrat erarbeitete Vernehmlassungsvorlage vom 16. September 2014 mit elf zu vier Stimmen (bei einer Enthaltung) abgelehnt. Gestützt auf den Auftrag des Kantonsrates vom 26. September 2013 und entgegen des Vernehmlassungsergebnisses beantragt der Regierungsrat die vorliegend zu beratenden Vorlagen (Vorlagen Nr. 2467.1 - 14846 und 2467.2 - 14847) zur Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes.

1.2. Bundesrecht

Gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. c des totalrevidierten Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz; rev. eidg. BüG; Inkrafttreten noch unbestimmt) ist für eine Einbürgerung neu die Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen, erforderlich. Die diesbezügliche bundesrechtliche Ausführungsgesetzgebung wird zurzeit erarbeitet. Gemäss Auskunft der zuständigen Stellen ist aktuell die verwaltungsinterne Ämterkonsultation zu einem ersten Entwurf abgeschlossen worden und es werden letzte Anpassungen am Text vorgenommen. Zum heutigen Zeitpunkt ist davon auszugehen, dass die dreimonatige Vernehmlassung bei den Kantonen und weiteren interessierten Kreisen frühestens im Verlaufe des Monats August 2015 eröffnet werden kann. Nach der Verabschiedung des Entwurfs durch den Bundesrat soll den Kantonen genügend Zeit für die Umsetzungsarbeiten eingeräumt werden, bevor der Bundesrat Gesetz und Verordnung in Kraft setzen wird. Ein offizielles Datum für das Inkrafttreten der neuen bundesrechtlichen Bestimmungen steht zurzeit noch nicht fest.

2. Eintretensdebatte

Nach zusätzlichen Ausführungen zu den Vorlagen wie zum Ablauf des Einbürgerungsverfahrens wurden im Rahmen der Eintretensdebatte der gesetzgeberische Handlungsbedarf sowie die Bedeutung und Tragweite der vorgeschlagenen Bestimmungen diskutiert. Die Kommissionsmitglieder sprachen sich dabei einstimmig für ein Nichteintreten auf die Vorlagen des Regierungsrats aus. Folgende Gründe wurden geltend gemacht (Aufzählung ohne Gewichtung der Gründe):

- Es sei noch nicht klar, welche Regelungen der Bund im Hinblick auf die Anforderungen an die für eine Einbürgerung erforderlichen Sprachkenntnisse beschliessen werde. Daher sei die beantragte Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes zu früh.
- Infolge der laufenden bundesrechtlichen Revision des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes wie auch der diesbezüglichen Ausführungsgesetzgebung werde in absehbarer Zeit ohnehin eine erneute Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes erforderlich sein. Auch in dieser Hinsicht sei es sinnvoll, mit der Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes zuzuwarten.
- Die Meinung der Bürgergemeinden, welche sich im Rahmen der konferenziellen Anhörung für ein Nichteintreten auf die Vorlagen ausgesprochen hätten, sei ernst zu nehmen und sie sei auch bei allfälligen zukünftigen Revisionen zu berücksichtigen.
- Das vorgeschlagene Niveau sei zu tief und sei höher anzusetzen.

- Es gebe keinen Anlass, den Ermessensspielraum der Bürgergemeinden bei der Beurteilung der für eine Einbürgerung erforderlichen Sprachkenntnisse einzuschränken. Dies aber sei die Folge der vom Regierungsrat beantragten Festlegung von konkreten Sprachniveaus und wäre es auch bei der Festlegung höherer Niveaus als vom Regierungsrat vorgeschlagen. Damit werde die Kompetenz zur Beurteilung der Sprachkenntnisse Einbürgerungswilliger vom Bürgerat an Sprachlehrpersonen delegiert. Neue Gesetze sollten nur geschaffen werden, wenn es notwendig sei. Zudem sei das Niveau nicht zu hoch anzusetzen, da damit der Ermessensspielraum der Bürgergemeinden grösser bleibe.

- Das Niveau der für eine Einbürgerung erforderlichen Sprachkenntnisse sei auf Verordnungs- und nicht auf Gesetzesstufe festzulegen. Diese Vorgehensweise sei auch bei der Regelung der Niederlassungsbewilligung im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (EG AuG; BGS 122.5) gewählt worden.

Die Kommission beschliesst mit 0:15 Stimmen, auf die Vorlagen Nr. 2467.1 - 14846 und 2467.2 - 14847 des Regierungsrats betreffend Änderung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes nicht einzutreten.

3. Detailberatung

Die Kommission diskutiert, ob trotz ihres Beschlusses auf Nichteintreten, eine konsultative Detailberatung für den Fall, dass der Kantonsrat auf die Vorlagen des Regierungsrats eintreten sollte, durchgeführt werden soll. Angesichts der unterschiedlichen Gründe für das Nichteintreten und angesichts des einstimmigen Abstimmungsresultates beschliesst die Kommission mit 1:14 Stimmen, auf eine Durchführung einer konsultativen Detailberatung zu verzichten.

4. Abschreibung der Motion von Thomas Villiger, Karl Nussbaumer und Manuel Aeschbacher betreffend einheitliche Einbürgerungskriterien im Kanton Zug (Vorlage Nr. 1714.1 - 12821) vom 14. August 2008

Die Kommission beschliesst auf Antrag eines Kommissionsmitglieds mit 2:13 Stimmen, die Motion von Thomas Villiger, Karl Nussbaumer und Manuel Aeschbacher betreffend einheitliche Einbürgerungskriterien im Kanton Zug (Vorlage Nr. 1714.1 - 12821) vom 14. August 2008 nicht abzuschreiben.

Gestützt auf Abklärungen der Direktion des Innern beschliesst die Kommission mit 13:0 Stimmen (bei zwei Enthaltungen) mittels Zirkularbeschlusses, für die Erledigung der teilweise erheblich erklärten Motion eine letztmalige Fristerstreckung bis zum 31. Dezember 2018 zu beantragen (§ 48 Abs. 3 und Abs. 4 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 [GO KR; BGS 141.1] i.V.m. Art. § 45 Abs. 4 GO KR).

Dieser Antrag wird wie folgt begründet: Die für eine Fristerstreckung erforderlichen "äusseren Umstände" im Sinne von § 48 Abs. 3 GO KR sind im konkreten Fall klar gegeben (vgl. Tino Jorio, Geschäftsordnungen des Regierungsrats und des Kantonsrats des Kantons Zug, § 48 Rz. 689 und § 45 Rz. 670, Dike Verlag, 2015). Massgebend ist die Tatsache, dass das totalrevidierte eidgenössische Bürgerrechtsgesetz wie auch die diesbezügliche Ausführungsgesetzgebung voraussichtlich erst im Februar 2017 in Kraft treten werden und in der Folge das kantonale Bürgerrechtsgesetz wie auch die kantonale Bürgerrechtsverordnung angepasst werden

müssen. Unter diesen Umständen ist eine letztmalige Fristerstreckung bis zum 31. Dezember 2018 gerechtfertigt.

5. Anträge

Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat

- a) mit 0:15 Stimmen nicht auf die Vorlagen des Regierungsrats (Vorlagen Nr. 2467.1 - 14846 und 2467.2 - 14847) vom 9. Dezember 2014 einzutreten;
- b) mit 2:13 Stimmen die teilweise erheblich erklärte Motion von Thomas Villiger, Karl Nussbaumer und Manuel Aeschbacher betreffend einheitliche Einbürgerungskriterien im Kanton Zug (Vorlage Nr. 1714.1 - 12821) vom 14. August 2008 nicht als erledigt abzuschreiben;
- c) mit 13:0 Stimmen (bei zwei Enthaltungen) eine letztmalige Fristerstreckung für die Erledigung der teilweise erheblich erklärten Motion bis zum 31. Dezember 2018 zu gewähren.

Zug, 9. April 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Kurt Balmer

Kommissionsmitglieder:

Balmer Kurt, Risch, Präsident
Andenmatten-Helbling Karin, Hünenberg
Barmet Monika, Menzingen
Baumgartner Hans, Cham
Birrer Walter, Cham
Burch Daniel T., Risch
Gisler Stefan, Zug
Gysel Barbara, Zug

Hostettler Andreas, Baar
Landtwing Alice, Zug
Nussbaumer Karl, Menzingen
Ryser Ralph, Unterägeri
Schriber-Neiger Hanni, Risch
Stocker Cornelia, Zug
Wandfluh Oliver, Baar