



**Motion von Thomas Villiger, Karl Nussbaumer und Manuel Aeschbacher  
betreffend einheitliche Einbürgerungskriterien im Kanton Zug  
(Vorlage Nr. 1714.1 - 12821)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates  
vom 28. Juni 2011

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsräte Thomas Villiger, Karl Nussbaumer und Manuel Aeschbacher haben am 14. August 2008 die Motion betreffend einheitliche Einbürgerungskriterien im Kanton Zug eingereicht. Die Motion beauftragt den Regierungsrat,

- dem Kantonsrat eine Teilrevision des Bürgerrechtsgesetzes zu unterbreiten. Das Bürgerrechtsgesetz soll die für eine Einbürgerung zwingend zu erfüllenden Kriterien genau festlegen, wie z.B. das zu erfüllende Sprachniveau. Es soll zudem festhalten, dass die Einbürgerung von Kriminellen, Sozialhilfeempfängern und Überschuldeten nicht möglich ist. Die gesetzlichen Grundlagen für eine saubere und genaue Abklärung des Leumunds, beispielsweise durch Erhebungsberichte der Polizei, sollen geschaffen werden. Werden während der Dauer des Einbürgerungsverfahrens Straftaten verübt, soll den zuständigen Organen Einsicht in die laufenden Verfahren gewährt werden. Werden einem Bewerber während des Einbürgerungsverfahrens kriminelle Machenschaften nachgewiesen, muss dieses vorzeitig durch die zuständigen Organe abgebrochen werden.
- den Bürgergemeinden einen verbindlichen, einheitlichen und auf die Kriterien abgestimmten Leitfaden für die Gespräche mit den Bewerbern zur Verfügung zu stellen, welcher eine saubere Bewertung der Kriterien ermöglichen soll.

Zur Begründung machen die Motionäre geltend, dass das Gesetz betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts (kant. Bürgerrechtsgesetz; kant. BüG; BGS 121.3) in § 5 nur vage Kriterien für die Beurteilung von Einbürgerungsgesuchen nenne. Deshalb würden die Bürgergemeinden verschiedene Kriterien zur Beurteilung der gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen anwenden, so dass die Bedingungen für Einbürgerungen je nach Bürgergemeinde variieren würden. Den Motionären ist es ein Anliegen, dass direkt im Gesetz für alle Bürgergemeinden verbindliche, genau überprüfbare Voraussetzungen für Einbürgerungen festgelegt werden.

Wir unterbreiten Ihnen dazu den nachfolgenden Bericht, welchen wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Geltende Einbürgerungsvoraussetzungen
  - 2.1 Einbürgerungsvoraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts
  - 2.2 Durch die Rechtsprechung konkretisierte Einbürgerungsvoraussetzungen
    - 2.2.1 Beachten der Rechtsordnung
    - 2.2.2 Geordnete finanzielle Verhältnisse
    - 2.2.3 Genügende Sprachkenntnisse
  - 2.3 Schlussfolgerungen in Bezug auf die Sprachkenntnisse
3. Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen im Verfahren der ordentlichen Einbürgerung im Kanton Zug
4. Revisionsbestrebungen auf Bundesebene
5. Kantonale Revisionsbestrebungen

6. Zur Autonomie der Bürgergemeinden
7. Antrag

## 1. In Kürze

### **Teilweiser Änderungsbedarf beim kantonalen Bürgerrechtsgesetz**

**Der Regierungsrat beantragt, eine Motion, die einheitliche Einbürgerungsvoraussetzungen verlangt, teilweise erheblich zu erklären. Er ist der Ansicht, dass das Einbürgerungsverfahren im Kanton Zug bereits heute eine umfassende Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen durch die Behörden auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene gewährleistet. Einzig im Bereich der von den Einbürgerungswilligen geforderten Sprachkenntnisse besteht Regelungsbedarf.**

Die Motion betreffend einheitliche Einbürgerungskriterien im Kanton Zug will, dass die Kriterien, die zwingend für eine Einbürgerung zu erfüllen sind, kantonal einheitlich und genau festgelegt werden (z.B. das zu erfüllende Sprachniveau).

#### **Voraussetzungen zur Einbürgerung sind grundsätzlich klar**

Einbürgerungswillige müssen insgesamt drei Bürgerrechte erwerben: das eidgenössische, das kantonale und das gemeindliche. Durch dieses dreiteilige Einbürgerungsverfahren werden Einbürgerungsgesuche von mehreren Behörden ausgiebig und ausreichend geprüft. Die aktuellen Einbürgerungsvoraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts sind grundsätzlich genügend einheitlich sowie klar geregelt und für alle Beteiligten (Bürgergemeinden, Kanton und Bund) verbindlich. Einzig im Bereich der von den Einbürgerungswilligen geforderten Sprachkenntnisse machen zusätzliche gesetzliche Bestimmungen Sinn. Deshalb beantragt der Regierungsrat eine teilweise Erheblicherklärung der Motion.

#### **Umfassendes Prüfverfahren**

Der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst des Kantons Zug prüft bereits heute folgende Voraussetzungen: Erfüllung der Wohnsitzdauer, Vorliegen von laufenden strafrechtlichen Verfahren oder Strafregistereinträgen, Einreichen vollständiger Unterlagen, Einholen von Berichten über Gesuchstellende bei der Zuger Polizei. Mit diesen umfangreichen Prüfungen sowie denjenigen des Bundes und der Gemeinde wird sichergestellt, dass straffällige Personen und solche, die Sozialhilfe beziehen oder überschuldet sind, nicht eingebürgert werden. In diesem Bereich sieht der Regierungsrat keinen weiteren Handlungsbedarf.

#### **Kein Eingriff in die Autonomie der Bürgergemeinden**

Die Bürgergemeinden haben sich bei der Ausübung ihrer Aufgaben an die allgemeinen Rechts- und Verfahrensgrundsätze zu halten. Sie sind fähig, die Einbürgerungsvoraussetzungen auch ohne Leitfaden, wie von der Motion gefordert, vollständig zu prüfen. Die Autonomie der Bürgergemeinden soll so weit wie möglich gewährt bleiben.

## 2. Geltende Einbürgerungsvoraussetzungen

### **2.1 Einbürgerungsvoraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts**

Nebst den bundes- sowie kantonalrechtlichen Wohnsitzerfordernissen, welche nicht Gegenstand des Motionsbegehrens sind, legen folgende gesetzliche Grundlagen zur Zeit die Einbürgerungsvoraussetzungen fest:

- Art. 14 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (eidg. Bürgerrechtsgesetz; eidg. BüG; SR 141.0) legt die für eine Einbürgerung zu erfüllenden bundesrechtlichen Voraussetzungen fest. Gesuchstellende müssen in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert sowie mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten,

Sitten und Gebräuchen vertraut sein. Zudem haben sie die schweizerische Rechtsordnung zu beachten und dürfen die innere und äussere Sicherheit nicht gefährden.

- § 5 kant. BüG legt die für Einbürgerungen zu erfüllenden kantonalrechtlichen Voraussetzungen fest. Gesuchstellende müssen demnach mit den schweizerischen, kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten vertraut sein, die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennen und beachten wollen, genügende Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden, Mitbürgerinnen und Mitbürgern besitzen sowie geordnete persönliche, familiäre und finanzielle Verhältnisse nachweisen.

## **2.2 Durch die Rechtsprechung konkretisierte Einbürgerungsvoraussetzungen**

Bei den Einbürgerungsvoraussetzungen handelt es sich mit Ausnahme der Wohnsitzerfordernisse um unbestimmte Rechtsbegriffe, mit welchen der Gesetzgeber generalisierend eine Vielzahl verschiedener Fälle regelt. Dies erlaubt, die gesetzlichen Vorgaben auf unterschiedliche Fälle unter Berücksichtigung der konkreten Umstände anzuwenden. Dabei haben sich in der Praxis für verschiedene Fallgruppen Konkretisierungen der Rechtsbegriffe ergeben, die wir mit den folgenden Beispielen illustrieren.

### **2.2.1 Beachten der Rechtsordnung**

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug stellte in einem Entscheid aus dem Jahre 2008 fest, dass Straffälligkeit oder auch hängige Strafverfahren einer Einbürgerung grundsätzlich in aller Regel entgegen stehen würden. Massgebend sei aber weniger das Delikt, als die dafür ausgesprochene Strafe (vgl. GVP 2008 S. 106).

Der Regierungsrat entschied sodann im Jahre 2009, dass nicht nur die Schwere strafrechtlicher Verfehlungen bei der Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen zu berücksichtigen ist. Auch eine mehrfache oder ständige Missachtung von Strafnormen kann die Verweigerung einer Einbürgerung rechtfertigen, selbst wenn die einzelne Straftat nur leicht wiegt (vgl. dazu GVP 2009 S. 311 ff.).

### **2.2.2 Geordnete finanzielle Verhältnisse**

Das Bundesgericht äusserte sich in zwei neueren Urteilen zur Verweigerung der Einbürgerung Sozialhilfeabhängiger.

Im Falle der Nichteinbürgerung einer behinderten Bewerberin wegen Sozialhilfeabhängigkeit stellte das Bundesgericht in Abwägung aller Aspekte des Falles eine verfassungswidrige Diskriminierung fest (BGE 135 I 49 ff.), hob den die Einbürgerung ablehnenden Entscheid auf und wies ihn an die Vorinstanz zur neuen Entscheidung zurück.

Im Falle der Nichteinbürgerung einer mündigen, sozialhilfeabhängigen, sich in Ausbildung befindlichen Einbürgerungswilligen entschied es, dass unter Berücksichtigung der konkreten Umstände keine Diskriminierung vorlag (BGE 136 I 309 ff.), und die Einbürgerung gestützt auf die fehlende Fähigkeit zur wirtschaftlichen Selbsterhaltung zu Recht verweigert worden war.

### **2.2.3 Genügende Sprachkenntnisse**

Der Regierungsrat hat entschieden, dass Sprachkenntnisse nicht genügend sind, wenn sich eine Bürgerrechtsbewerberin nur schwer schriftlich und noch weniger gut mündlich ausdrücken kann. Zwecks Objektivierung der Sprachkenntnisse wurden im konkreten Fall auch die Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) berücksichtigt (vgl. GVP 2007 S. 265).

Ein vor kurzem publiziertes Urteil des Bundesgerichts (BGE 1D\_1/2011) bestätigt einen Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, welches die Abklärungen einer Gemeinde über die Sprachkenntnisse einer Einbürgerungswilligen als ungenügend rügte. Das Verwaltungsgericht beanstandete das Fehlen einer Definition des erwarteten Sprachniveaus. Zudem bemängelte es im Hinblick auf das Verfahren, dass keine vorgängige Mitteilung an die Bewerber

berin über das erwartete Sprachniveau erfolgt sei, kein definiertes brauchbares Testverfahren angewendet und keine Fachperson oder ein entsprechend geschulte Sachbearbeitende beigezogen worden seien. Gemäss den bundesgerichtlichen Ausführungen dienen diese Anforderungen mangels konkreter gesetzlicher Grundlagen der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 der Bundesverfassung, BV, SR 101) sowie der Beachtung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV). Art. 50 eidg. BÜG i.V.m. Art 29a BV erfordere im Falle von Beschwerden gegen ablehnende Entscheide über ordentliche Einbürgerungen die Gewährleistung einer umfassenden Rechts- und Sachverhaltsüberprüfung durch eine letztinstanzliche, kantonale Gerichtsbehörde. Dies werde durch die Einhaltung bestimmter Regeln ermöglicht. Da im konkreten Fall das Verwaltungsgericht nur die verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen an das Verfahren bezeichnet habe, bleibe die Gemeindeautonomie gewahrt.

### **2.3 Schlussfolgerungen in Bezug auf die Sprachkenntnisse**

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass es gestützt auf das vorstehend erwähnte Urteil des Bundesgerichts im Bereich der Sprachkenntnisse angebracht ist, präzisierende materielle und verfahrensmässige Anforderungen festzulegen. Wie im Kanton Aargau gibt es auch im Kanton Zug keine konkreten gesetzlichen Grundlagen für die Ermittlung und Beurteilung der Sprachkenntnisse Einbürgerungswilliger. So ist nicht klar, welches Niveau bei den verschiedenen sprachlichen Fertigkeiten (Verstehen, Sprechen, Schreiben) von den Einbürgerungswilligen verlangt wird, in welchem Zeitpunkt sie darüber zu informieren sind und wie die sprachlichen Kenntnisse in einer ausreichenden Qualität evaluiert werden können. Damit die von Art. 50 eidg. BÜG i.V.m. Art 29a BV geforderte umfassende Rechts- und Sachverhaltsprüfung gewährleistet werden kann, macht es Sinn, objektivierbare Massstäbe für die Ermittlung und Beurteilung der Sprachkenntnisse auf kantonaler Ebene einheitlich festzulegen. Anpassungen an die anstehenden Gesetzesrevisionen auf Bundes- und Kantonebene wären in diesem Zusammenhang einzubeziehen.

### **3. Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen im Verfahren der ordentlichen Einbürgerung im Kanton Zug**

Gemäss Art. 12 Abs. 1 eidg. BÜG wird das Schweizer Bürgerrecht durch Einbürgerung im ordentlichen Verfahren mit der Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde erworben. Das bedeutet, dass Einbürgerungswillige insgesamt drei Bürgerrechte erwerben müssen: das eidgenössische, das kantonale und das gemeindliche. Das Verfahren läuft je nach Kanton verschieden ab.

Im Kanton Zug wird nach der Einreichung eines Einbürgerungsgesuches zuerst das Verfahren um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung durchgeführt. Danach geht es in einer zweiten Phase um die Erteilung des Gemeindebürgerrechts. Das Einbürgerungsverfahren endet schliesslich mit der Erteilung des Kantonsbürgerrechts. Durch dieses dreiteilige Verfahren werden die Einbürgerungsvoraussetzungen durch mehrere Behörden geprüft.

Der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst des Kantons Zug prüft folgende Voraussetzungen:

- Erfüllung der bundes- sowie kantonrechtlichen Wohnsitzfristen;
- Immer vor der Erteilung des Kantonsbürgerrechts überprüft der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst gestützt auf Art. 21 Abs. 3 der Verordnung über das Strafregister (VOSTRA-Verordnung; SR 331) durch Einblick in das Strafregister-Informationssystem VOSTRA, ob laufende strafrechtliche Verfahren resp. Strafregistereinträge vorliegen. Er nimmt so in sämtlichen ordentlichen Einbürgerungsverfahren Einsicht in das Strafregister, bevor die Gesuche zwecks Erteilung des Kantonsbürgerrechts an den Regierungsrat gehen. Im Falle des Vorliegens von Einträgen oder laufenden strafrechtlichen Verfahren wird das Einbürgerungsverfahren entweder sistiert oder das Einbürgerungsgesuch abgelehnt. Der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst beachtet dabei die Weisungen des Bundesamtes für

- Migration vom 21. März 2007. Diese beinhalten unter anderem auch Richtlinien für die Beurteilung von Straftaten Einbürgerungswilliger. Die umfangreichen Ausführungen in diesen Richtlinien zeigen deutlich, dass das Kriterium des Beachtens der schweizerischen Rechtsordnung vielschichtig ist und daher nicht in wenigen Paragraphen eindeutig definiert werden kann. Eine Beurteilung kann immer nur im Sinne einer Gesamtbetrachtung, d.h. in Anbetracht der konkreten Situation und unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit vorgenommen werden. So stellt sich u.a. die Frage, ob eine einmalige Übertretung wie eine Parkbusse oder ein Vergehen wie etwa ein Diebstahl von Fr. 20.-- ausreichen würde, um eine Einbürgerung abzulehnen. Oder wie sind Einbürgerungswillige zu beurteilen, welche innert sechs Jahren drei Übertretungen gegen das Strassenverkehrsgesetz begehen, ohne dass deswegen ein Strafregistereintrag erfolgt? Wie ist mit dem Einbürgerungsgesuch eines bisher unbescholtenen Einbürgerungswilligen zu verfahren, der als ehrenamtliches Vorstandsmitglied eines Vereins einem ebenfalls ehrenamtlich tätigen ausländischen Geistlichen für die Dauer des Aufenthaltes in der Schweiz während vier Monaten eine Wohngelegenheit zur Verfügung stellt und dieses Handeln gesetzlich nicht bloss eine Übertretung darstellt, sondern als Vergehen gegen das Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer gilt und zu einer Geldstrafe, einer Busse sowie einem Strafregistereintrag führt? Diese Beispiele zeigen, dass immer die konkreten Umstände des Einzelfalles für die Beurteilung, ob das Kriterium des Beachtens der Rechtsordnung erfüllt ist oder nicht, massgeblich sind. Diese individuelle Beurteilung anhand der konkreten Umstände und Gegebenheiten wird von den Einbürgerungsbehörden auf allen Stufen durchaus korrekt vorgenommen. Dem Regierungsrat sind diesbezüglich jedenfalls keine Unstimmigkeiten oder Missstände bekannt. Es sieht deshalb bezüglich des Einbürgerungskriteriums der Beachtung der Rechtsordnung keinen Handlungsbedarf.
- Die Einbürgerungswilligen müssen dem Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst verschiedene Unterlagen einreichen, so unter anderem Zivilstandsdokumente, Aufenthalts- und Identitätspapiere, einen Strafregisterauszug, Erklärungen des kant. Konkursamtes, des zuständigen Steueramtes, des gemeindlichen Betreibungs-, Sozialamtes sowie der gemeindlichen Vormundschaftsbehörde hinsichtlich des Vorliegens diesbezüglicher Sachverhalte, allfällige Zeugnisse (Arbeit, Schule), Angaben über mindestens drei Referenzen (bei schulpflichtigen Kindern Namen von Lehrpersonen als Referenzen).
  - Der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst holt zudem beim kantonalen Amt für Migration sowie der Zuger Polizei einen Bericht über die Gesuchstellenden ein. Im Polizeibericht werden auch die sprachlichen Kenntnisse, die Themen "Leumund/Referenzen", "Vertrautsein mit der Schweiz" erwähnt. Zudem prüft die Zuger Polizei, ob die Gesuchstellenden bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Zug, bei der Geschäftskontrolle der Zuger Polizei, bei der Personenakten-Ablage der Zuger Polizei sowie im RIPOL (automatisiertes Fahndungssystem des Bundes) verzeichnet sind. Bei Bedarf können auch Ergänzungsberichte eingeholt werden.
  - Der zuständige Gemeinde- resp. Stadtrat wird ebenfalls zu einer Stellungnahme zum Einbürgerungsgesuch aufgefordert und nimmt unter Umständen Rücksprache mit den gemeindlichen Ämtern und Schulen.
  - Der kantonale Zivilstandsinspektor überprüft bei denjenigen Gesuchstellenden, die die Schulen nicht in der Schweiz besucht haben, anlässlich eines staatsbürgerlichen Gespräches, ob ausreichende staatskundliche und geschichtliche Kenntnisse vorhanden sind. Auch er prüft, ob die sprachlichen Kenntnisse für eine Verständigung mit Behörden, Mitbürgerinnen und Mitbürgern genügen. Zur Vorbereitung des staatsbürgerlichen Gesprächs organisiert der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst einmal jährlich einen sehr gut besuchten, staatsbürgerlichen Kurs, an welchem den Einbürgerungswilligen an drei Abenden staatskundliche und geschichtliche Kenntnisse vermittelt werden. Der Besuch dieses Kurses ist freiwillig und kostet nichts.

Der Bürgerrat erhält vom Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst des Kantons Zug alle Unterlagen und hört die Einbürgerungswilligen persönlich an: Dabei werden insbesondere die Vertrautheit mit den kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten (Integration), die Kenntnis und Beachtung der mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten, das Vorhandensein genügender Sprachkenntnisse sowie das Vorhandensein geordneter persönlicher, familiärer und finanzieller Verhältnisse (allfällige Schulden, Sozialhilfeabhängigkeit, Kredite, Leasingverträge, Betreibungen etc.) im Detail überprüft.

Das Bundesamt für Migration unterbreitet das Gesuch um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung mit den Berichten aller Amtsstellen zunächst dem Nachrichtendienst des Bundes des eidg. Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) zur Überprüfung der Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz (Art. 14 lit. d eidg. BÜG). Anschliessend überprüft das Bundesamt für Migration das Dossier selbst und nimmt Einblick in das Strafregister, um allfällige zwischenzeitlich erfolgte Strafregistereinträge wie auch hängige Strafverfahren zu ermitteln. Mit ihrer Unterschrift zum Gesuch ermächtigen die Gesuchstellenden das Bundesamt für Migration ausdrücklich, beim Schweizerischen Zentralstrafregister in Bern einen Auszug aus ihrem Strafregister sowie aus dem Register der Gesuche für hängige Strafverfahren wie auch bei Bedarf Auskünfte bei Referenzpersonen, Strafjustizbehörden, Polizeistellen des Bundes und der Kantone, Betreibungs- und Konkurs- sowie Steuerbehörden einzuholen.

Mit diesen umfangreichen Abklärungen durch verschiedene Stellen von Bund, Kanton und Gemeinden kann nebst der Vertrautheit mit den hiesigen Lebensgewohnheiten auch sichergestellt werden, dass überschuldete, sozialhilfeabhängige oder straffällige Einbürgerungswillige nicht eingebürgert werden. Diesbezüglich ist das Anliegen der Motionäre bereits heute vollumfänglich erfüllt.

#### **4. Revisionsbestrebungen auf Bundesebene**

Am 4. März 2011 hat der Bundesrat die Botschaft zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes zuhanden des Parlaments verabschiedet. Mit dieser Totalrevision des eidg. Bürgerrechtsgesetzes sollen u.a. folgende Ziele erreicht werden:

- Die Niederlassungsbewilligung C soll Voraussetzung für eine ordentliche Einbürgerung sein. Damit soll der Grundsatz betont werden, dass die Einbürgerung der letzte Schritt des Integrationsprozesses sein soll.
- Präzisierung der Einbürgerungsvoraussetzungen: Die Einbürgerungswilligen sollen eine Reihe weiterer Voraussetzungen erfüllen, namentlich die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, die Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen, den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung. Diese Kriterien sollen in der Ausführungsgesetzgebung des Bundes noch präzisiert werden. So soll z.B. verbindlich festgelegt werden, welche Anforderungen an die Sprachkenntnisse gestellt werden. Das vom Bundesrat in Auftrag gegebene und derzeit vom Bundesamt für Migration entwickelte Rahmenkonzept Sprachförderung sowie das Rahmencurriculum für die sprachliche Förderung von Migrantinnen und Migranten werden in diesem Zusammenhang massgebend sein. Gesuchstellende Personen sollen eine Landessprache so gut verstehen und sich darin hinreichend gut ausdrücken können, dass sie sich im Alltag angemessen verständigen können und in der Lage sind, die politischen Rechte auszuüben.
- Mit der Revision soll zudem eine gesetzliche Grundlage für einen verbesserten Datenaustausch unter den mit dem Vollzug des Bürgerrechtsgesetzes betrauten Behörden sowie weiteren anderen Behörden geschaffen werden. Zudem soll es bei der Zusammenarbeit mit dem Bund einen schweizweit einheitlichen Verfahrensablauf geben.

Die Totalrevision des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes soll voraussichtlich in der Herbstsession 2011 im Parlament beraten werden. Ob die Schlussabstimmung noch im Jahr 2011

stattfindet, ist vom Diskussionsverlauf in den Kommissionen und im Parlament abhängig. So konnte den Medien kürzlich entnommen werden, dass die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK) an ihrer Sitzung vom 19. Mai 2011 auf die Vorlage der Bürgerrechtsrevision nicht eingetreten ist. Die Vorlage geht nun im September an den Nationalrat.

## **5. Kantonale Revisionsbestrebungen**

Die vom Kantonsrat am 12. Juni 2008 für erheblich erklärte Motion von Rupan Sivaganesan, Rosemarie Fähndrich Burger, Eusebius Spescha, Vreni Wicky, Beatrice Gaier und Markus Jans betreffend sprachlicher Integration von Ausländerinnen und Ausländern beauftragt den Regierungsrat, dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, welche verbindliche Sprachkenntnisse für ausländische Personen vorsieht, die im Kanton Zug die Niederlassung beantragen. Der Regierungsrat wird voraussichtlich gegen Ende 2011 dem Kantonsrat eine Vorlage unterbreiten, in welcher als Ersatz für das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 28. November 1996 (EG ANAG; BGS 122.5) der Erlass eines Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (EG AuG) vorgeschlagen wird. Dieser Erlass wird sich auch mit den sprachlichen Anforderungen für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung befassen und ist so auch für die Anforderungen an Einbürgerungswillige von Bedeutung.

## **6. Zur Autonomie der Bürgergemeinden**

Gemäss dem in GVP 2008 S. 105 publizierten Entscheid des Verwaltungsgerichts gewährt das kantonale Bürgerrechtsgesetz keinen Anspruch auf Einbürgerung. Insofern verfügt die Gemeinde, die das Gemeindebürgerrecht zusichert, über einen erheblichen Ermessensspielraum. Das bedeutet aber nicht, dass sie in ihrem Entscheid völlig frei ist. Sie hat ihr Ermessen pflichtgemäss auszuüben. Die Einbürgerungswilligen haben die verfassungsmässigen und gesetzlichen Garantien, dass die Behörde bei ihrem Entscheid die allgemeinen Rechts- und Verfahrensgrundsätze befolgt wie insbesondere das Willkürverbot und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Die Betroffenen haben Anspruch auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs und – bei Ablehnung ihres Gesuches – auf eine rechtsgenügende Begründung.

Die Bürgergemeinden sind fähig, die gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen auch ohne einen vorgegebenen Leitfaden vollständig zu überprüfen, wie sie es bereits heute tun. Zudem macht es keinen Sinn, darin einen Fragenkatalog für Einbürgerungswillige festzulegen. Diese Fragen würden sich sehr schnell unter den Einbürgerungswilligen herumsprechen, und die richtigen Antworten könnten auswendig gelernt werden, wodurch der Fragebogen sein Ziel verfehlen würde.

Gestützt auf die seit dem 27. September 2009 rechtskräftige Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes müssen die Bürgergemeinden ihre Reglemente, worin im Rahmen des kant. Bürgerrechtsgesetzes u.a. die Voraussetzungen für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts geregelt werden, anpassen. Die Zuger Bürgergemeinden haben dazu ein Musterreglement als Vorlage für die einzelnen Bürgergemeinden erarbeitet und dieses der Direktion des Innern zur Vorprüfung unterbreitet. Die einzelnen Reglemente der Bürgergemeinden müssen sodann von der Direktion des Innern resp. unter Umständen vom Regierungsrat genehmigt werden. Auch diese Überprüfung gewährleistet, dass die Reglemente nicht wesentlich voneinander abweichen. Zudem führt die Direktion des Innern mit den Bürgergemeinden jährlich einen Workshop durch, in welchem das Thema der Einbürgerungskriterien regelmässig diskutiert wird.

## **7. Antrag**

Gestützt auf die oben stehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat, die Motion von Thomas Villiger, Karl Nussbaumer und Manuel Aeschbacher betreffend einheitliche Einbürgerungskriterien im Kanton Zug (Vorlage Nr. 1714.1 - 12821) wie folgt zu behandeln:

- das Anliegen der Motion betreffend Präzisierung der Anforderungen in Bezug auf die von Einbürgerungswilligen im Einbürgerungsverfahren erwarteten Sprachkenntnisse ist begründet und somit als erheblich zu erklären,
- die übrigen Anliegen der Motion sind als nicht erheblich zu erklären.

Zug, 28. Juni 2011

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Der Landschreiber: Tino Jorio