



# Inhaltsverzeichnis

## I

Grundlagen, Organisation, Gemeinden

5

1 Öffentlichkeitsgesetz

5

2 Personalrecht

7

3 Bürgerrecht

15

## C

Stichwortverzeichnis

35

## I. Grundlagen, Organisation, Gemeinden

### 1. Öffentlichkeitsgesetz

#### 1.1 §§ 2 Abs. 2 Bst. c und 6 Abs. 1 Bst. c Öffentlichkeitsgesetz

##### **Regeste:**

§§ 2 Abs. 2 Bst. c und 6 Abs. 1 Bst. c Öffentlichkeitsgesetz – Organisationen und Personen ausserhalb der öffentlichen Verwaltung unterstehen dem Öffentlichkeitsgesetz nur dann, wenn sie öffentliche Aufgaben erfüllen. Dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen nur Dokumente, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe des Kantons oder einer Gemeinde betreffen. Öffentliche Aufgaben sind jene Aufgaben des Staates, zu deren Erfüllung dieser durch Verfassung oder Gesetz verpflichtet ist.

##### **Aus dem Sachverhalt:**

Mit Eingabe vom 24. Mai 2019 stellte A. ein Gesuch um Zugang zu den Sitzungsunterlagen der Genossenschafterversammlung der B. Genossenschaft vom 26. April 2019. Diese Unterlagen hatte die Genossenschaft mit Sitz im Kanton Y. dem Regierungsrat vor der Genossenschafterversammlung zugesandt.

##### **Aus den Erwägungen:**

Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes (BGS 158.1) ist es, die Transparenz über die Tätigkeit der Behörden und der Verwaltung des Kantons Zug und der Zuger Gemeinden zu fördern. Es regelt hierzu den Zugang zu amtlichen Dokumenten (§ 1 Öffentlichkeitsgesetz). Es richtet sich – anders als das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes – grundsätzlich nicht an Dritte ausserhalb der Verwaltung und hat territorial nur Wirkung für den Kanton Zug.

Die B. ist eine Genossenschaft nach Art. 828 ff. des Obligationenrechts (OR; SR 220) mit Sitz in X. Vorliegend wird die Herausgabe von Dokumenten verlangt, die von B. erstellt wurden. B. untersteht als Genossenschaft im Kanton Y. dem Öffentlichkeitsgesetz des Kantons Zug im Grundsatz nicht. Das Öffentlichkeitsgesetz stellt allerdings Organisationen und Personen des privaten und öffentlichen Rechts ausserhalb der Zuger Verwaltung dann den kantonalen beziehungsweise gemeindlichen Behörden gleich, wenn sie für diese öffentliche Aufgaben erfüllen (§ 2 Abs. 2 Bst. c Öffentlichkeitsgesetz).

Die Wegleitung zum Öffentlichkeitsgesetz hält dazu fest (Ziff. 2.1):

«Weiter unterstehen auch Organisationen und Personen des privaten und öffentlichen Rechts ausserhalb der kantonalen oder gemeindlichen Verwaltung dem Öffentlichkeitsprinzip, soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen (§ 2 Abs. 2 Bst. c des Öffentlichkeitsgesetzes). Als öffentliche Aufgaben gelten sämtliche gesetzlichen Aufforderungen an den Staat, gewisse Leis-

tungen im Interesse des Gemeinwohls zu erbringen. (. . .) Diese Organisationen und Personen unterstehen dem Öffentlichkeitsprinzip lediglich insoweit, als sie öffentliche Aufgaben erfüllen. Nur amtliche Dokumente, die sich auf diesen Bereich beziehen, sind unter dem Öffentlichkeitsprinzip zugänglich.»

Zu beachten ist zunächst, dass der Begriff der öffentlichen Aufgabe nicht mit dem ähnlich lautenden Begriff des öffentlichen Interesses zu verwechseln ist. Öffentliche Interessen sind all jene Anliegen, die der gemeinsamen Wohlfahrt dienen; es handelt sich bei diesem Ausdruck mehr oder minder um ein Synonym zum Begriff Gemeinwohl. Der Begriff der öffentlichen Aufgabe hingegen ist enger. Er beschreibt Aufgaben des Staates, die dieser erfüllen muss: in einem Wort Staatsaufgaben. Öffentliche Aufgaben – oder eben Staatsaufgaben – sind die Konsequenz eines verfassungsmässigen oder gesetzlichen Auftrags an den Staat. Während der Staat nicht alles tun muss, was im öffentlichen Interesse liegt, ist er verpflichtet, öffentliche Aufgaben zu erfüllen.

Um zu klären, ob B. eine öffentliche Aufgabe erfüllt und damit dem Öffentlichkeitsgesetz untersteht (§ 2 Abs. 2 Bst. c Öffentlichkeitsgesetz), ist somit entscheidend, ob eine gesetzliche Aufforderung an den Kanton besteht, die von B. angebotenen Dienstleistungen zu erbringen. Es ist mit anderen Worten danach zu fragen, ob der Staat verpflichtet wäre, diese Dienstleistungen selbst zu erbringen, würden sie nicht von B. erbracht.

Dies ist zu verneinen. (. . .). Als Zwischenfazit ist somit festzuhalten, dass B. dem Öffentlichkeitsgesetz selbst nicht untersteht, da sie mit ihrem Angebot keine öffentliche Aufgabe des Kantons Zug erfüllt.

Nach § 13 Abs. 1 Öffentlichkeitsgesetz kann ein Gesuch um Zugang auch an eine Behörde gerichtet werden, die ein Dokument von einem externen Dritten, der diesem Gesetz nicht untersteht, als Hauptadressatin erhalten hat.

Wie bereits erwähnt, sind vom Öffentlichkeitsprinzip ausschliesslich amtliche Dokumente erfasst. Das Öffentlichkeitsgesetz enthält in § 6 eine Definition, wann ein Dokument als amtlich im Sinne des Gesetzes gilt und wann nicht. Nicht jedes Dokument, das sich im Besitz einer Behörde befindet, ist mithin ein amtliches Dokument.

Die Voraussetzungen von § 6 Abs. 1 Bst. a und b Öffentlichkeitsgesetz sind vorliegend erfüllt. Nach § 6 Abs. 1 Bst. c ist darüber hinaus erforderlich, dass ein Dokument, um als amtlich zu gelten, auch «die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft».

Wie zuvor dargelegt, ist (. . .) keine Staatsaufgabe. (. . .). Die von B. erstellten Unterlagen betreffen somit nicht die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, weshalb es sich bei ihnen nicht um amtliche Dokumente im Sinne der Definition von § 6 Abs. 1 des Öffentlichkeitsgesetzes handelt.

Das Öffentlichkeitsgesetz regelt einzig den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Da es sich bei den verlangten Unterlagen nicht um solche handelt, ist das Öffentlichkeitsgesetz vorliegend nicht anwendbar. Eine andere gesetzliche Grundlage für die Herausgabe besteht nicht, weshalb das Gesuch abzuweisen ist.

Entscheid des Regierungsrates vom 7. August 2019

Der Entscheid ist rechtskräftig.

## 2. Personalrecht

### 2.1 § 55 PG: Altersentlastung der Lehrerinnen und Lehrer

#### **Regeste:**

§ 55 PG – Werden im Arbeitsvertrag weder Zulagen noch Dienstaltersgeschenk und besondere Vergütungen geregelt, sondern wird diesbezüglich auf die entsprechenden kantonalen Erlasse verwiesen, so hat eine Lehrperson bei Erfüllung der Voraussetzungen grundsätzlich Anspruch auf eine Altersentlastung.

#### **Aus dem Sachverhalt:**

A. A. wurde im Jahr 1951 geboren und befindet sich seit 1. August 2017 in Pension. Mit Schreiben vom 1. Oktober 2017 bewarb sie sich auf ein Stelleninserat der Gemeinde X. für eine Stellvertretung auf der Mittelstufe II. Es handelte sich um ein 100%-Pensum für ein halbes Jahr ab 19. Februar 2018. Das Vorstellungsgespräch zwischen der Schulleiterin und A. fand am 6. Oktober 2017 statt. Die Parteien einigten sich über das Pensum von 90 - 100 Prozent sowie die Rahmenbedingungen. Die Stellvertretung sollte ab 1. März 2018, eventuell früher beginnen. Der Arbeitsvertrag wurde von beiden Parteien am 8. November 2017 unterzeichnet. A. wurde als Primarlehrperson für die Dauer vom 1. März 2018, eventuell früher, bis 31. Juli 2018 befristet angestellt.

B. Bereits am 8. Januar 2018 übernahm A. die Funktion als Primarlehrperson in einem Pensum von 13 Lektionen (Zeiteinheiten, ZE) pro Woche und rechnete diese ZE mit einem Stundenrapport ab. Ab dem 19. Februar 2018 (nach den Sportferien) übernahm sie das gesamte Unterrichtspensum von 27 ZE pro Woche sowie 2 ZE für die Klassenlehrerfunktion, 1 ZE als IS-Besprechungsstunde und 0,5 ZE Koordinationszeit «Besondere Förderung»; sie wurde für 30,5 ZE entschädigt.

Auf ihr Gesuch hin wurden A. ab März 2018 die beiden Turnlektionen abgenommen; ihr Arbeitspensum und entsprechend auch ihr Lohn wurden von 100 Prozent auf 93,33 Prozent (28 Lektionen) reduziert.

C. Anfang Mai 2018 fragte A. bei den Schulen X. nach, ob sie mit ihren 66,5 Jahren nicht

auch Anrecht auf eine Altersentlastung hätte. Hierauf erhielt sie Mitte Mai 2018 seitens des Rektorats eine negative Antwort. In der Folge verlangte A. diesbezüglich eine Verfügung. Die verlangte Verfügung wurde ihr mit Datum vom 7. Juni 2018 in Briefform zugestellt mit folgendem Entscheid:

«Eine Lehrperson, die weniger als ein Schuljahr eine Stellvertretung innehat, erhält weder Treue- und Erfahrungszulagen (TREZ) noch eine Altersentlastung (AE).»

Zur Begründung wurde angeführt, Grundlage für diesen Entscheid biete § 4 Abs. 3 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz; PG) vom 1. September 1994 (BGS 154.21), wonach der Arbeitsvertrag in besonderen Fällen, namentlich bei Ausbildungs- und Praktikumsverhältnissen sowie Aushilfen oder Hilfskräften, hinsichtlich Beendigung des Arbeitsverhältnisses, Arbeitszeit, Besoldung und Ferien von diesem Gesetz abweichen könne. Stellvertretungen seien Aushilfen, die ein Pensum einer Lehrperson während eines Schuljahres bis maximal Ende Schuljahr übernehmen. Der Umfang der Altersentlastung gemäss § 55 PG beziehe sich auf ein Schuljahr, eine Stellvertretung unterrichte stets weniger als ein Schuljahr. Zudem sei es immer das Ziel, eine Stellvertretung für das gesamte Pensum einzustellen. Der Arbeitsvertrag für ein Stellvertretungspensum von 90 - 100 Prozent sei am 12. November 2017 von A. unterzeichnet und anerkannt worden; von einer Altersentlastung sei nie die Rede gewesen. Diese Gesetzesauslegung entspreche der gängigen Praxis der Zuger Gemeinden.

### **Aus den Erwägungen:**

(. . .)

1. Mit Entscheid der Schulen X. vom 7. Juni 2018 wurde A. (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mitgeteilt, dass eine Lehrperson, die weniger als ein Schuljahr eine Stellvertretung innehatte, weder Treue- und Erfahrungszulagen (TREZ) noch eine Altersentlastung (AE) erhalte. Die Beschwerdeführerin fochte diesen Entscheid an und machte geltend, ihr stehe entgegen den Ausführungen in der angefochtenen Verfügung eine Altersentlastung nach § 55 Abs. 1 PG zu, und die Schulen X. seien anzuweisen, ihr diese Entlastung nachträglich seit Februar 2018 zu gewähren bzw. finanziell abzugelten. Zur Begründung führte sie aus, sie mache den gleichen Job wie alle anderen Klassenlehrpersonen in Festanstellung. Eine Altersentlastung sei ihr aber entgegen § 55 PG nicht gewährt worden. Auf ihr Gesuch hin seien ihr ab März 2018 die beiden Turnlektionen abgenommen worden, dies jedoch nicht unter dem Titel «Altersentlastung», sondern die beiden Turnlektionen seien vielmehr zu Unrecht vom 100%-Pensum in Abzug gebracht worden (30 ./. 2 ZE = 28 ZE [93.33 %]). Korrekt wäre eine Entlastung um 3 ZE gewesen ohne Reduktion des Lohnes. Die Schule X. stütze ihren Entscheid auf § 4 Abs. 3 PG und mache geltend, dass der Arbeitsvertrag in besonderen Fällen vom Personalgesetz abweichen könne. Dies gelte im vorliegenden Fall jedoch nicht, da in ihrem Vertrag explizit stehe, dass sich alle weiteren Rechte und Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis aus dem kantonalen

Schulgesetz inklusive dessen Verordnungen, kantonalen Personalerlassen sowie dem Personalreglement der Gemeinde X. ergeben würden. Mithin habe sie Anrecht auf die ihr zustehende Altersentlastung nach § 55 PG. Denn ein Altersentlastungsvorbehalt sei nicht gemacht worden und wäre auch nicht zulässig, da eine «Stellvertretung», die den gleichen Job mache wie eine festangestellte Lehrperson und im Monatslohn bezahlt werde, nicht mit einer «Aushilfe» gleichzusetzen sei, weshalb § 4 Abs. 3 PG keine Anwendung finde. Da der Gesetzgeber für Stellvertretungen keine Ausnahmeregelung getroffen habe im Gesetz, habe sie Anspruch auf die Altersentlastung. Entgegen der Meinung der Vorinstanz sei einer Stellvertretung mit entsprechendem Alter, die ein ganzes Semester und die entsprechende volle Verantwortung übernehme, nach der Vorgabe von § 55 PG eine Altersentlastung zu gewähren.

Die Einwohnergemeinde X. (nachfolgend: Beschwerdeführerin) hielt entgegen, die Lohnabrechnungen seien der Beschwerdeführerin am 21. Februar, 22. März und 19. April 2018 per Post zugestellt worden. Die unterschiedlich ausgewiesenen Pensen seien auf den Wunsch der Beschwerdeführerin zurückzuführen, zwei ZE Sport abgeben zu können. Die Beschwerdeführerin habe den Wunsch nicht mit einer Altersentlastung in Verbindung gebracht, sondern mit dem Umstand, dass der Sportunterricht für die Beschwerdeführerin eine zu grosse Belastung darstelle. Eine Altersentlastung sei nie entschädigt worden. § 4 Abs. 3 PG sage klar, dass bei Aushilfen oder Hilfskräften hinsichtlich Beendigung des Arbeitsverhältnisses, der Arbeitszeit, Besoldung und Ferien vom Gesetz abgewichen werden kann. Es liege daher in der Kompetenz des Arbeitgebers, ob er die Altersentlastung bei einer Stellvertretung gewähre oder nicht. Ziel sei es, ein Stellvertretungspensum stets mit einer Person abzudecken. Dem Wunsch der Beschwerdeführerin, die Doppelstunde Sport abgeben zu können, sei nur entsprochen worden, da eine bereits angestellte Fachlehrerin zur Verfügung gestanden sei. Hätte die Doppelstunde noch eine weitere Anstellung zur Folge gehabt, wäre die Beschwerdeführerin dem Wunsch nicht nachgekommen. Das Gewähren einer Altersentlastung bei Stellvertretungen von weniger als einem Jahr an den gemeindlichen Schulen des Kantons Zug sei nicht üblich. Zudem mache die Altersentlastung bei pensionierten Lehrpersonen keinen Sinn, die als Stellvertreterinnen oder Stellvertreter das volle Pensum an der Klasse unterrichten und keine Zeiteinheiten abgeben könnten. Denn wenn die Altersentlastung ausbezahlt werde, stelle sie eine reine Lohnerhöhung dar. Eine Stellvertretung dauere stets eine bestimmte Zeitspanne, die kürzer als ein Schuljahr sei. Die Altersentlastung hingegen beziehe sich immer auf ein Schuljahr. Wer sich also um eine Stellvertretung bewerbe, kenne den genauen Umfang des Pensums und die Dauer der Vertretung.

Die Beschwerdeführerin ergänzte, die Altersentlastung sei beim Bewerbungsgespräch kein Thema gewesen und entsprechend auch nicht ausgeschlossen worden. Sie sei davon ausgegangen, dass die Altersentlastung – wie im Kanton Zürich – ausgerichtet werde. Ab den Sportferien habe sie das ganze Pensum übernommen. Sie sei davon ausgegangen, dass ihr trotz der Entlastung um zwei ZE Sport weiterhin 100 Prozent Lohn bezahlt würde. Dem sei jedoch nicht so gewesen. Laut Arbeitsvertrag sei sie weder als Hilfskraft noch als Aushilfe eingestellt worden, sondern als Primarlehrperson mit Klassenlehrerfunktion für eine befris-

tete Zeit. Weiter stehe im Arbeitsvertrag, dass für sie alle Rechte und Pflichten des kantonalen Gesetzes gelten würden. § 4 Abs. 3 PG lasse Abweichungen nur für ganz bestimmte Sachverhalte zu, nicht aber in Bezug auf die Altersentlastung. Eine Stellvertretung während eines ganzen Semesters ohne Altersentlastung sei für eine ältere Lehrperson nicht zumutbar bzw. diskriminierend. Im Gegensatz zu einer dreiwöchigen Stellvertretung würden bei einer Stellvertretung für ein ganzes Semester – insbesondere im 2. Semester – bedeutend mehr Aufgaben anfallen für die Klassenlehrperson (z. B. Zeugnisse schreiben, Klassenübergabe an die neue Lehrperson, Materialbestellung für das neue Schuljahr etc.). Hinzu komme, dass heutzutage eine Lehrperson nicht mehr alles alleine mache und viele Fächer durch unterschiedliche Lehrpersonen unterrichtet würden. Es treffe nicht zu, dass sich § 55 PG auf ein Schuljahr beziehe, ansonsten § 55 Abs. 3 PG keinen Sinn machen würde. Auf das Schuljahr werde vielmehr abgestellt, um das entsprechende Referenzalter von 55 bzw. 60 Jahren rechtsgleich festzulegen. Gestützt auf diese Ausführungen stehe ihr deshalb eine Altersentlastung nach § 55 PG zu.

Die Beschwerdegegnerin fügte an, dass sich der Arbeitsvertrag nach dem Pensum der zu vertretenden Lehrperson richte. Die Beschwerdeführerin habe anlässlich des Bewerbungsgesprächs den von ihr geltend gemachten Anspruch auf Altersentlastung nicht angesprochen, obwohl ihr das Zuger Lehrpersonalgesetz aus der früheren Unterrichtstätigkeit im Kanton Zug bekannt gewesen sei. Es sei bereits aus der Lohnabrechnung Februar 2018 hervorgegangen, dass keine Altersentlastung gewährt werde. Der Beschwerdeführerin sei anlässlich des Bewerbungsgesprächs transparent aufgezeigt worden, wie hoch das zu besetzende Pensum sei; die Zusage der Beschwerdeführerin sei gestützt darauf erfolgt. § 4 Abs. 3 PG lasse Abweichungen bei der Arbeitszeit zu; auch die Altersentlastung sei – entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin – Bestandteil der Arbeitszeit. Eine Stellvertretung sei unabhängig von ihrer Dauer eine Stellvertretung, wenn sie als solche deklariert werde. Die Funktion der Klassenlehrperson habe mit der Altersentlastung nichts zu tun und sei unabhängig davon mit zwei ZE entschädigt worden. Auch für die Koordination der Integrativen Sonderschulung wie für die Koordination mit der Schulischen Heilpädagogin im Rahmen der Besonderen Förderung sei die Beschwerdeführerin mit eineinhalb ZE entschädigt worden.

2. Im Kanton Zug sorgt der Kanton, unterstützt von den Gemeinden, für den öffentlichen Unterricht (§ 4 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894, KV; BGS 111.1). Der Einwohnergemeinde obliegt im Rahmen der Gesetze insbesondere das Volksschulwesen (§ 59 Abs. 1 Ziff. 4 des Gemeindegesetzes vom 4. September 1980, GG; BGS 171.1). Das Gesetz über das Dienstverhältnis und die Besoldung der Lehrpersonen an den gemeindlichen Schulen (Lehrpersonalgesetz, LPG) vom 21. Oktober 1976 (BGS 412.31) regelt die Rahmenbedingungen für die Anstellung der gemeindlichen Lehrpersonen (§ 1) und erklärt bezüglich Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses das kantonale Personalgesetz sinngemäss für anwendbar (§ 10 Abs. 1). Der Kanton legt Wert darauf, dass auf gemeindlicher und schulinterner Ebene genügend Handlungsspielräume bestehen, um lokalen Bedürfnissen und Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen.

Gemäss § 10 Abs. 2 des Lehrpersonalgesetzes haben die Lehrpersonen in den Bereichen Altersentlastung (Bst. a), Treue- und Erfahrungszulage (Bst. b), Familien- und Kinderzulagen (Bst. c), Besoldung und Urlaub im Falle von Krankheit, Unfall, Schwangerschaft, Militär und Zivildienst (Bst. d) und Teuerungszulage (Bst. e) die gleichen Ansprüche wie die Lehrpersonen der kantonalen Schulen. Im Kapitel 5.3. des Personalgesetzes des Kantons Zug werden «Zulagen, Dienstaltersgeschenk und besondere Vergütungen» geregelt, wobei § 52 die «Familien- und Kinderzulage», § 53 die «Treue- und Erfahrungszulage», § 54 das «Dienstaltersgeschenk» und § 55 die «Altersentlastung der Lehrerinnen und Lehrer» regeln. § 55 Abs. 1 PG sieht vor, dass Lehrkräften mit einem vollen Unterrichtspensum an kantonalen und gemeindlichen Schulen ab dem Schuljahr, in welchem sie das 55. Altersjahr erfüllen, das Pensum um 90 Minuten und ab dem Schuljahr, in welchem sie das 60. Altersjahr erfüllen, um weitere 45 Minuten gekürzt wird.

Die Altersentlastung für Stellvertretungen wird in den Gesetzen nicht explizit geregelt.

3.1. Es ist zunächst zu prüfen, in welchem Anstellungsverhältnis die Beschwerdeführerin stand und zu welchen Vertragsbedingungen sie eingestellt wurde.

3.2. Die Beschwerdeführerin, geb. am 18. November 1951, befand sich laut eigenen Angaben seit Ende Schuljahr 2016/17 in Pension nach über 40-jähriger Tätigkeit als Primarlehrperson in verschiedenen Kantonen. Mit Arbeitsvertrag vom 8. November 2017 wurde sie von den Schulen X. als Primarlehrperson und Stellvertreterin im Beschäftigungsumfang von 90–100 Prozent angestellt für den Zeitraum vom 1. März 2018 (ev. früher) bis 31. Juli 2018. Die Beschwerdeführerin wurde also als Stellvertretung für ein befristetes Vollzeitpensum eingestellt. Weder das Lehrpersonalgesetz noch das Personalgesetz kennen den Begriff der Stellvertretung. Im Gesetz wird für die Funktion von Stellvertretungen der Begriff «Aushilfe» verwendet. Gemäss § 1 Abs. 3 der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalverordnung, PV) vom 12. Dezember 1994 (BGS 154.211) handelt es sich beim Aushilfspersonal um Personen, die stellvertretend die Arbeit vorübergehend ausfallender Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter übernehmen (z. B. bei Beurlaubung).

3.3. Gemäss § 4 Abs. 3 PG (sowie § 4 Abs. 2 Bst. b PV) kann der Arbeitsvertrag in besonderen Fällen, namentlich bei Aushilfen oder Hilfskräften, hinsichtlich Beendigung des Arbeitsverhältnisses, Arbeitszeit, Besoldung und Ferien von diesem Gesetz abweichen. Dem Arbeitgeber steht also das Recht zu, Besoldung oder Arbeitszeit bei Stellvertretungen abweichend vom Gesetz festzulegen.

Zur Arbeitszeit und Besoldung gehört auch die Altersentlastung für Lehrpersonen.

3.4. Vorliegend sollte gemäss Arbeitsvertrag die Besoldung im Monatslohn in vereinbarter Höhe (Gehaltsklasse 15, Stufe 10) erfolgen; damit erklärten sich die Vertragsparteien einverstanden. Im Arbeitsvertrag sind weder Zulagen noch Dienstaltersgeschenk und beson-

dere Vergütungen geregelt, sondern es wurde diesbezüglich auf die entsprechenden kantonalen Erlasse (Lehrpersonalgesetz, Personalgesetz, Personalverordnung, Pensionskassengesetz) verwiesen. Somit ist auch die Altersentlastung von den Parteien nicht explizit geregelt worden, und eine von der gesetzlich geregelten Altersentlastung abweichende Regelung ist (gemäss § 4 Abs. 3 PG) nicht getroffen worden.

4.1. Daraus ergibt sich die Frage, ob § 10 Abs. 2 LPG und § 55 Abs. 1 PG auch auf stellvertretende Lehrpersonen anwendbar sind, wenn vertraglich nichts Abweichendes vereinbart worden ist bzw. ob der Beschwerdeführerin alle gemäss Personalgesetz bestehenden Zulagen und Vergütungen (gemäss §§ 52 ff.) ausgerichtet werden müssten.

4.2. Ohne dass dies aus dem unterzeichneten Arbeitsvertrag explizit hervorgeht, ist dem eingereichten Formular III zur Besoldungseinreihung zu entnehmen, dass die Anrechnung der bisherigen Dienstjahre für die Treuezulage (TREZ) bei der Beschwerdeführerin aufgrund ihrer Einstellung als Stellvertretung nicht erfolgt.

4.3. In § 10b Abs. 3 PV ist geregelt, dass bei einer Wiederaufnahme der Tätigkeit im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses als Aushilfe oder Hilfskraft nach ordentlicher Pensionierung weder die Treue- und Erfahrungszulage noch ein allfälliges Dienstaltersgeschenk ausgerichtet werden. Die Altersentlastung wird in § 10b Abs. 3 PV nicht ausgeschlossen.

4.4. Aus der Tatsache, dass weder die gesetzlichen Regelungen noch der Arbeitsvertrag einen Vorbehalt betreffend Altersentlastung statuieren bzw. diese ausschliessen, ergibt sich, dass der Beschwerdeführerin grundsätzlich eine Altersentlastung zusteht.

5.1. Zu prüfen bleibt, ob die Beschwerdeführerin gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen hat, indem sie bei Vertragsabschluss dem Vollzeitpensum zum vereinbarten Lohn zugestimmt und dieses (zu Beginn) ausgeführt hat.

5.2. Für den Abschluss eines gültigen Arbeitsvertrags müssen sich die Lehrperson und die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber über die wesentlichen Inhalte des Vertrags einig sein. Dazu zählen insbesondere das Arbeitspensum, Lohn, Unterrichtsstufe oder konkrete Aufgabe. Ein Vertrag kommt nur im gegenseitigen Einverständnis zustande (Hofmann, Ihr Recht auf Recht, Zürich 2017, S. 31). Gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben sind die Vertragsparteien gehalten, Forderungen aus dem Vertragsverhältnis so rasch wie möglich zu rügen. Der Arbeitsvertrag vom 8. bzw. 12. November 2017 enthält alle wesentlichen Vertragspunkte, wobei für alle weiteren – im Vertrag nicht explizit geregelten – Rechte und Pflichten auf kantonale und kommunale Erlasse verwiesen wird.

5.3. Die Beschwerdeführerin übernahm ab 19. Februar 2018 die Stellvertretung im Umfang von 101,67 Prozent. Nach Erhalt der Lohnabrechnung für den Monat Februar 2018 stellte die Beschwerdeführerin keinerlei Forderungen für eine Altersentlastung, obschon aus der

Lohnabrechnung keine Vergütung einer Altersentlastung hervorging. Auf Antrag der Beschwerdeführerin wurde ihr Pensum per 19. März 2018 um zwei Turnlektionen reduziert. Die Lohnabrechnung März 2018 wies jedoch ein Pensum der Beschwerdeführerin von weiterhin 101,67 Prozent aus, da die Pensenreduktion – gemäss Aussage der Beschwerdegegnerin – zur Berücksichtigung in der Lohnabrechnung März 2018 zu spät erfolgt sei. Für die Beschwerdeführerin deutete diese Lohnauszahlung gemäss Lohnabrechnung März 2018 auf eine Gewährung der Altersentlastung hin. Die Korrektur für den Abzug des reduzierten Pensums (zwei Turnlektionen ab 19. März 2018) erfolgte dann in der Lohnabrechnung April 2018, indem ein Betrag von 597.75 Franken (für den Monat März 2018) abgezogen wurde. Der Lohnumfang betrug im April 2018 93,33 Prozent (zuzüglich 1,67% BeFö Koord.). Nach Erhalt dieser Lohnabrechnung April 2018 erkundigte sich die Beschwerdeführerin bei der Beschwerdegegnerin über der Entrichtung einer Altersentlastung.

5.4. Vor diesem Hintergrund versties die Beschwerdeführerin mit ihrem Verhalten nicht gegen den Grundsatz von Treu und Glauben, indem sie beim Bewerbungsgespräch die ihr zustehende Altersentlastung nicht erwähnte und das Vollzeitpensum (allenfalls) im Wissen um die zu entlastenden Lektionen annahm, ohne dies zu kommunizieren. Damit steht der Gewährung einer Altersentlastung auch diesbezüglich nichts entgegen.

6.1. Zu prüfen bleibt, in welchem Umfang die Altersentlastung zu gewähren ist. Sinn und Zweck der Altersentlastung besteht darin, der Lehrperson die Möglichkeit zu geben, sich mit einer Pensenreduktion zu entlasten. Die Altersentlastung soll nicht zu einer reinen Lohnaufbesserung führen, ansonsten lässt sie sich nicht mit den möglicherweise nachlassenden Kräften erklären. Der Altersentlastung entsprechen die längeren Ferien, die Mitarbeitende der Verwaltung ab dem 50. Altersjahr beziehen (Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2003, S. 592).

6.2. Die Beschwerdeführerin übernahm das Stellvertretungspensum bereits am 8. Januar 2018 zu 43,33 Prozent (13 Lektionen pro Woche). Vom 19. Februar bis zum 19. März 2018 arbeitete die Beschwerdeführerin 100 Prozent (zuzüglich 1,67 Prozent BeFö Koord., total also 101,67 Prozent), und nachdem sie – auf ihren Wunsch – zwei Turnlektionen abgeben konnte, arbeitete sie vom 19. März bis 31. Juli 2018 noch 93,33 Prozent (zuzüglich 1,67 Prozent BeFö Koord., total also 95 Prozent). Gemäss § 55 Abs. 1 PG erhalten Lehrpersonen mit einem vollen Unterrichtspensum eine Kürzung ihres Pensums um 90 Minuten (ab dem 55. Altersjahr) bzw. 135 Minuten (ab dem 60. Altersjahr). Mit ihrem Pensum ab 19. Februar 2018 erfüllte sie die Voraussetzungen nach § 55 Abs. 1 PG. Eine Altersentlastung für das von der Beschwerdeführerin zunächst geleistete Teilpensum ist gestützt auf § 55 Abs. 3 und 4 PG nicht angezeigt.

6.3. Die beiden erlassenen Turnlektionen für die Periode vom 19. März bis 31. Juli 2018 müssen der Beschwerdeführerin damit unter dem Titel der Altersentlastung vergütet werden bzw. die Lohndifferenz von 6,66 Prozent (100 Prozent – 93,33 Prozent).

6.4. Zu prüfen bleibt, ob die Beschwerdeführerin den Anspruch auf Vergütung einer dritten Lektion, welche sie während ihrer Stellvertretungszeit erteilt hat, geltend machen kann, ob schon diese Vergütung einer reinen Lohnaufbesserung gleich käme. Der Sinn der Altersentlastung liegt in der «Entlastung», nicht in der «Mehrbezahlung».

6.5. Gemäss Wortlaut von § 55 Abs. 1 PG wird einer Lehrperson mit einem vollen Unterrichtpensum ab dem 60. Altersjahr das Pensum um 135 Minuten gekürzt. Bereits ab dem 19. Februar 2018 hatte die Beschwerdeführerin somit Anspruch auf die Kürzung von drei Lektionen (135 Minuten). Der Beschwerdeführerin wurde das Vollzeitpensum erst ab 19. März 2018 um zwei Lektionen (90 Minuten) gekürzt, was lediglich auf Wunsch der Beschwerdeführerin und nicht im Sinne einer Altersentlastung erfolgte, da die Beschwerdegegnerin eine Altersentlastung für Stellvertretungen nicht vorsah. Der Anspruch der Beschwerdeführerin auf eine Altersentlastung gestützt auf § 55 Abs. 1 PG besteht jedoch ungeachtet der Absichten des Arbeitgebers, und es kann der Beschwerdeführerin nicht zu ihrem Nachteil gereichen, wenn ihr Pensum nicht entsprechend den gesetzlichen Vorgaben gekürzt wird. Sinn und Zweck der Altersentlastung ist zwar die Entlastung und nicht die Mehrbezahlung; dies gilt aber nur, wenn eine Lehrperson bewusst auf die (von der Arbeitgeberin bzw. vom Arbeitgeber) angebotene Pensenkürzung verzichtet, um eine Lohnerhöhung zu erwirken. Die Beschwerdeführerin hatte vorliegend jedoch keine Möglichkeit, um vom Erteilen einer dritten Lektion entlastet zu werden, da ihr schlicht keine Altersentlastung gewährt wurde. Deshalb besteht ihr Anspruch gestützt auf § 55 Abs. 1 PG ungeachtet des eigentlich vorgesehenen Zwecks dieser Norm. Die Beschwerdegegnerin hat der Beschwerdeführerin für die Periode vom 19. Februar bis 31. Juli 2018 somit insgesamt drei zusätzliche Lektionen zu entschädigen.

6.6. Wird bei Beschwerden gegen die Beendigung des Arbeitsverhältnisses eine Rechtsverletzung festgestellt, so sind gemäss § 70 Abs. 3 PG mit dem Feststellungsentscheid gleichzeitig die gemäss diesem Gesetz bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses geschuldeten finanziellen Leistungen zuzusprechen. Da vorliegend nicht eine Beschwerde gegen die Beendigung eines Arbeitsverhältnisses zu beurteilen ist, sind auch nicht die finanziellen Leistungen zuzusprechen. Vielmehr ist die Berechnung der konkreten Leistung der Anstellungsbehörde, mithin der Beschwerdegegnerin zu überlassen.

Zur Berechnung ist aber Folgendes anzuführen: Die Altersentlastung ist eine Reduktion der zu leistenden Unterrichtslektionen zur Senkung der Arbeitsbelastung und keine Lohnmassnahme. Die Basis für ein Vollpensum beträgt auch bei Altersentlastung 30 Lektionen (und nicht 27 Lektionen), die entlastete Lehrperson ist aber nur verpflichtet, 27 Lektionen Unterricht zu erteilen (bei gleichem Lohn). Eine zusätzlich geleistete Lektion wird maximal als 3,33 Prozent ( $100/30$ ) Zusatzpensum angerechnet und nicht als 3,7 Prozent Zusatzpensum ( $100/27$ ).

### 3. Bürgerrecht

#### 3.1 Art. 2 Abs. 2 eidg. BV, § 5 Abs. 2 kant. BÜG

##### **Regeste:**

Fragen mit der fast ausschliesslichen Fokussierung auf die Lebensumstände in der Wohngemeinde genügen nicht zur Beurteilung, ob die Bewerbenden mit den schweizerischen, kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten vertraut sind, die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennen und beachten wollen, genügend Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgern besitzen sowie geordnete persönliche, familiäre und finanzielle Verhältnisse nachweisen können (§ 5 Abs. 2 kant. BÜG). Für die Beurteilung der Integration ist jede Art der aktiven Beteiligung am gesellschaftlichen Leben in der Gemeinde oder in der Region massgebend.

Werden beim Einbürgerungsgespräch Fragen gestellt, deren Antworten nicht als allgemein bekannt gelten und auf welche sich die Bewerbenden gezielt hätten vorbereiten können bzw. müssen, ohne das Hilfsmittel bekannt gegeben werden oder die Möglichkeit zur Teilnahme an entsprechenden Kursen geboten wird, liegt eine Verletzung von Art. 2 Abs. 2 eidg. BV vor.

##### **Aus dem Sachverhalt:**

A.E. (Jg. 2005) ist deutsche Staatsangehörige und in der Schweiz geboren. Sie lebt seit ihrer Geburt mit ihren Eltern und ihren zwei Geschwistern in Z. Ihre Eltern und Geschwister sind ebenfalls deutsche Staatsangehörige. A.E. besucht die International School in Y. Sie verfügt über die Niederlassungsbewilligung C.

Am 17. Juli 2018 reichte A.E. beim Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst des Kantons Zug ein Gesuch um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung ein. Sowohl der vom Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst bei der Zuger Polizei eingeholte Bericht sowie die Abklärungen beim Amt für Migration ergaben keinen Anlass zu Beanstandungen. Am 6. August 2018 stellte der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst das Gesuch der Bürgergemeinde Z zur Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen und gegebenenfalls zur Erteilung der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts zu.

Die Bürgergemeinde Z führte am 24. Oktober 2018 das Einbürgerungsgespräch mit A.E. durch. Das Gespräch wurde aufgezeichnet. Die Bürgergemeinde Z war aufgrund des Gesprächs nicht überzeugt, dass A.E. die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt, weshalb sie A.E. mit Schreiben vom 26. Oktober 2018 zu einem schriftlichen Test einlud. Mit Schreiben vom 4. November 2018 äusserte sich der Vater von A.E. dazu. Am 6. November 2018 fand der schriftliche Einbürgerungstest statt. Gestützt auf diese Abklärungen kam die Bürgergemeinde zum Schluss, A.E. erfülle die Einbürgerungsvoraussetzungen wegen ungenügender Integration nicht. Sie teilte dies A.E. mit Schreiben vom 30. November 2018 mit und gewährte

ihr eine Frist zur Stellungnahme. Am 20. Dezember 2018 äusserte sich diese zur geplanten Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs. Sie teilte mit, dass sie damit nicht einverstanden sei und eine anfechtbare Verfügung wünsche. Mit Verfügung vom 10. Januar 2019 lehnte die Bürgergemeinde das Einbürgerungsgesuch von A.E. ab. Sie machte insbesondere geltend, ihr Allgemeinwissen über die Gemeinde Z sei ungenügend. So habe sie beim Einbürgerungsgespräch die Namen der vier Strassen nicht gekannt, welche zum Dorfkreisell führen. Auch im schriftlichen Einbürgerungstest habe sie nur drei von vier verlangten Strassennamen nennen können und die Namen der zwei Schulhäuser in Z nicht gekannt. Zudem sei das «F.» für sie kein Begriff gewesen und sie habe nicht gewusst, dass sich im Wald der Gemeinde Z ein Weiher befinde. Auf die Frage, was sie von Z wisse, habe sie im Gespräch erklärt, dass sie in Z wohne, jedoch nichts von Z kenne. Gemäss Ausführungen der Bürgergemeinde sei auch nicht ersichtlich, dass sie – ausser vielleicht im unmittelbaren Wohnumfeld – Kontakt zur Bevölkerung in Z pflege. Sie sei zwar im Tennisclub, spiele jedoch mehrheitlich nur mit ihren Eltern. Sie kenne aus dem Tennisclub nur einen D., mit dem sie früher gespielt habe. Die Frage nach weiteren Vereinen, in denen sie nicht bereits Mitglied sei, sei ungenügend beantwortet worden. Bei den geografischen Fragen habe sie zwar vier Seen benennen, diese jedoch nicht richtig auf der Karte einzeichnen können. Zudem scheine sich ihr soziales Netzwerk auf die Schüler der International School sowie das Umfeld der Tanzschule im Kanton Zürich zu beschränken. Die Bürgergemeinde hielt abschliessend fest, eine ausreichende Integration in die Gemeinde sei nicht ersichtlich.

Mit Verwaltungsbeschwerde vom 5. Februar 2019 (Posteingang 12. Februar 2019) beantragte A.E., vertreten durch ihren Vater (nachfolgend «Beschwerdeführerin») sinngemäss die Aufhebung der Verfügung der Bürgergemeinde Z (nachfolgend «Beschwerdegegnerin») vom 10. Januar 2019. Die Beschwerdeführerin bestreitet ihre ungenügende Integration. Sie weist daraufhin, dass sie als Familie seit 2004 in Z lebten und eine sehr aktive Familie seien. Sie seien eine typische Familie aus dem Kanton Zug, wie es sie hier hundertfach gäbe. Die Beschwerdeführerin betonte, sie betreibe als Leistungssportlerin Tanzen und sei täglich im Training in der Region Zürich. Es sei daher zwar richtig, dass sie keinen grossen Freundeskreis in Z habe, da sie diesen hauptsächlich im Tanzsport-Umfeld pflege. Allerdings habe sie in Z Cello gespielt, im Tennisclub Z Tennis gespielt und bei Frau A. Tanzen gelernt. Zugunsten ihres Leistungssports habe sie diese Aktivitäten beendet bzw. zurückgefahren.

(...)

### **Aus den Erwägungen:**

I.

(...)

II.

1.

1.1 Bei der ordentlichen Einbürgerung sichern die kantonalen Einbürgerungsbehörden das Bürgerrecht zuerst zu, bevor sie das Gesuch anschliessend zur Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes an das Bundesamt für Migration weiterleiten (Art. 13 Abs. 2 und 3 des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 [Bürgerrechtsgesetz, eidg. BüG; SR 141.0]). Nach Vorliegen der Einbürgerungsbewilligung des Bundes trifft die kantonale Einbürgerungsbehörde die Einbürgerungsentscheid (Art. 14 Abs. 1 eidg. BüG). Mit Eintritt der Rechtskraft des kantonalen Einbürgerungsentscheids wird das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht sowie das Schweizer Bürgerrecht erworben (Art. 14 Abs. 3 eidg. BüG).

1.2 Das Verfahren im Kanton und in der Gemeinde wird durch das kantonale Recht geregelt (Art. 15 Abs. 1 eidg. BüG). Im Kanton Zug wird das Verfahren um Erteilung des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts sowie des Schweizerischen Bürgerrechts bei der Direktion des Innern eingeleitet. Diese klärt die kantonalen und eidgenössischen Einbürgerungsvoraussetzungen ab. Stellt sie keine Hindernisse für eine Einbürgerung fest, leitet sie das Gesuch an den zuständigen Bürgerrat weiter (vgl. § 2 der Übergangsverordnung zum revidierten Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 7. November 2017 [ÜVBüG; BGS 121.32]). Der Bürgerrat prüft die Voraussetzungen für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts. Sind die Voraussetzungen erfüllt, sichert der Bürgerrat das Gemeindebürgerrecht zu (vgl. § 3 ÜVBüG). Anschliessend führt die Direktion des Innern ein allfälliges staatsbürgerliches Gespräch durch und sichert das Kantonsbürgerrecht zu, falls die Voraussetzungen nach wie vor erfüllt sind (§ 4 Abs. 1 ÜVBüG).

1.3 Der Bund erteilt die Einbürgerungsbewilligung nur, wenn die Bewerbenden bei der Gesuchstellung eine Niederlassungsbewilligung besitzen und einen Aufenthalt von insgesamt zehn Jahren in der Schweiz nachweisen, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs (Art. 9 Abs. 1 eidg. BüG). In materieller Hinsicht setzt der Bund voraus, dass die Bewerbenden erfolgreich integriert, mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut sind und keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellen (Art. 11 eidg. BüG).

2. Zwischen den Parteien ist streitig, ob die Beschwerdeführerin die Anforderungen an eine genügende Integration als Voraussetzung für eine Einbürgerung erfüllt oder nicht.

2.1 Das kantonale Bürgerrechtsgesetz setzt für die Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts voraus, dass die Bewerbenden aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse hierzu geeignet sind (§ 5 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts vom 3. September 1992 [Bürgerrechtsgesetz, kant. BüG; BGS 121.3]). Insbesondere ist zu prüfen, ob die Bewerbenden mit den schweizerischen, kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten vertraut sind, die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennen und beachten wollen, genügend Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgern besitzen sowie geordnete persönliche, familiäre und finanzielle Verhältnisse nachweisen können (§ 5 Abs. 2 kant. BüG).

### 2.2

2.2.1 Zur Prüfung der Einbürgerungskriterien führte die Beschwerdegegnerin mit der Beschwerdeführerin ein Einbürgerungsgespräch durch. Gemäss dem Protokoll des Einbürgerungsgesprächs vom 24. Oktober 2018 wurde einleitend der Beweggrund für das Einbürgerungsgesuch der Beschwerdeführerin thematisiert, anschliessend wurde ihr Lebenslauf besprochen. Es folgten Fragen zu ihren Sprachfähigkeiten, ihren Hobbys und ihrem Umfeld. Die Beschwerdegegnerin stellte der Beschwerdeführerin sodann Fragen zur Gemeinde Z. So wollte sie wissen, ob sie den Kreisel im Zentrum von Z und die vier Strassen, die zum Kreisel führten, kenne. Des Weiteren wollte sie den Namen der Strasse vor dem Gemeindezentrum F. wissen und fragte, was sich im Haus vis-a-vis des Gebäudes, in welchem sie sich gerade aufhalte, befände oder was sich kürzlich im Tennisclub verändert habe. Die Beschwerdegegnerin erkundigte sich nach dem Anlass letztes Wochenende im Dorf und wollte wissen, was vor drei Wochen im Kanton Zug und auf Gemeindeebene stattgefunden habe. Zudem fragte sie die Beschwerdeführerin nach dem Aufbau der Schweiz.

2.2.2 Vorab sei darauf hinzuweisen, dass für genügende Sprachkenntnisse kein Schweizerdeutsch vorausgesetzt wird. Ob das Deutsch der Beschwerdeführerin einen englisch-amerikanischen Akzent aufweist, wie die Beschwerdegegnerin am Gespräch bemerkt, ist daher nicht von Belang. Generell sind bei solchen Gesprächen negative Kommentierungen von Antworten der Bewerberin resp. des Bewerbers zu unterlassen. Im Übrigen sind die von der Beschwerdegegnerin gestellten Fragen grundsätzlich geeignet, um die Vertrautheit einer einbürgerungswilligen Person mit dem Ort, in dem sie lebt, zu erfragen. Auch handelt es sich um Fragen, mit denen üblicherweise gerechnet werden muss und die daher keiner besonderen Vorbereitung bedürfen. Allerdings genügen diese Fragen mit der Fokussierung auf die Lebensumstände in der Wohngemeinde nicht zur Beurteilung, ob die Bewerbenden mit den schweizerischen, kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten vertraut sind, die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennen und beachten wollen, genügend Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgern besitzen sowie geordnete persönliche, familiäre und finanzielle Verhältnisse nachweisen können (§ 5 Abs. 2 kant. BÜG). Fragen an eine 13-Jährige nach Strassennamen sind nur bedingt aussagekräftig betreffend ihre Integration. Zudem ist die Beurteilung der Integration nicht nur auf die Einwohnergemeinde zu beschränken. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist für die Beurteilung der Integration jede Art der aktiven Beteiligung am gesellschaftlichen Leben in der Gemeinde oder in der Region massgebend (BGer-Urteil 1D\_6/2017 vom 12. Februar 2018, E. 3.4).

Das mündliche Gespräch allein genügt im vorliegenden Fall daher noch nicht, um die Integration im Sinne des Gesetzes hinreichend feststellen zu können. Ob eine genügende Integration durch die Beschwerdegegnerin abgeklärt worden ist, kann daher erst aufgrund einer Gesamtsicht auf das mündliche Gespräch, den anschliessenden schriftlichen Test sowie den weiter vorliegenden Unterlagen festgestellt werden.

### 2.3

2.3.1 Um die Integration der Beschwerdeführerin umfassend beurteilen zu können, lud die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführerin zu einem Einbürgerungstest ein. Im Einladungsschreiben vom 26. Oktober 2018 teilte sie der Beschwerdeführerin mit, sie habe aufgrund des Einbürgerungsgesprächs den Eindruck erhalten, sie sei mit den schweizerischen, kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten, die gemäss § 5 kant. BÜG vorausgesetzt werden, nicht genügend vertraut. Ebenfalls schienen die geografischen und geschichtlichen Kenntnisse nur ungenügend vorhanden zu sein. Aus diesem Grund wolle sie der Beschwerdeführerin die Chance geben, anhand eines schriftlichen Testes zu zeigen, dass sie die Einbürgerungsvoraussetzungen gemäss § 5 kant. BÜG erfülle. Die Beschwerdegegnerin wies darauf hin, dass der Einbürgerungstest 45 Minuten dauern werde.

2.3.2 Nach Art. 2 Abs. 2 Bürgerrechtsverordnung des Bundes vom 17. Juni 2016 (eidg. BÜV; SR 141.01) kann die zuständige kantonale Behörde die Bewerberin oder den Bewerber zu einem Test über Grundkenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz verpflichten. In diesem Fall stellt sie sicher, dass die Bewerberin oder der Bewerber sich mit Hilfe von geeigneten Hilfsmitteln oder Kursen auf den Test vorbereiten kann, und sie oder er einen solchen Test bestehen kann mit den für die Einbürgerung erforderlichen mündlichen und schriftlichen Sprachkompetenzen.

2.3.3 In Bezug auf das Einladungsschreiben ist vorab festzuhalten, dass die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin beim Einbürgerungsgespräch gerade keine über Z hinausgehende geografischen Fragen stellte, sondern sich in Bezug auf die Lebensgewohnheiten der Beschwerdeführerin vorwiegend auf Z bezog. Auch erfragte sie kein geschichtliches Wissen, sondern stellte lediglich fest, dass die Beschwerdeführerin an der International School keine Schweizergeschichte behandelt habe. Demnach ist die Formulierung im Einladungsschreiben unzutreffend. Zudem obliegt die Prüfung der Staatskunde und der Geschichte gemäss der Aufgabenteilung zwischen der Direktion des Innern und den Bürgergemeinden grundsätzlich der Direktion des Innern (vgl. Schreiben der Direktion des Innern vom 21. Juni 2013). Nichtsdestotrotz ist die Durchführung eines schriftlichen Testes durch die Beschwerdegegnerin als Ergänzung zum Einbürgerungsgespräch vorliegend nicht zu beanstanden und dient der umfassenden Abklärung der Einbürgerungsvoraussetzungen. Durch einen schriftlichen Einbürgerungstest kann dem Umstand Rechnung getragen werden, dass ein Einbürgerungsgespräch vor mehreren erwachsenen Personen und in einer prüfungsähnlichen Situation möglicherweise für eine 13-jährige Person eine besondere Herausforderung darstellen kann. Die Beschwerdegegnerin hat der instruierenden Direktion zudem auf Nachfrage hin mitgeteilt, dass sie den schriftlichen Test extra für die Beschwerdeführerin umgeschrieben und auf «Schülniveau» angepasst habe. Damit wurde der Test altersgerecht ausgestaltet.

Allgemein ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei schriftlichen Einbürgerungstests um eine standardisierte Methode handelt, um das Wissen der gesuchstellenden Personen in Erfahrung zu erbringen. Dabei ist es wichtig, dass alle Personen – bei Kindern natürlich entsprechend dem Alter – gleich behandelt werden und nicht individuelle Prüfungen erstellt werden.

2.3.4 Die Beschwerdeführerin erzielte gemäss Vermerk auf dem Einbürgerungstest 13.5 Punkte. Der Test umfasste 30 Fragen und setzte sich aus offenen Fragen, Multiple Choice Fragen und Aufzählungsfragen zusammen. Auf Nachfrage der verfahrensleitenden Direktion teilte die Beschwerdegegnerin mit, beim Test für Kinder könnten maximal 30 Punkte erreicht werden und pro Frage gäbe es einen Punkt oder bei nur teilweise richtigen Antworten einen halben Punkt. Der Test gelte als bestanden, wenn 18 Punkte erreicht werden. Gemäss Ausführungen der Beschwerdegegnerin gibt es beim Test für Kinder – im Gegensatz zum Test für Erwachsene – kein Lösungsblatt. Die Fragen seien teilweise offen formuliert und liessen eine Vielzahl an konkreten Antworten zu.

Im Einbürgerungstest stellte die Beschwerdegegnerin hauptsächlich Fragen zu Lokalem und zur Geografie. Daneben erfragte sie geschichtliches Wissen und Staatskunde. Im Gegensatz zu den Fragen beim Einbürgerungsgespräch handelte es sich bei diesen Fragen – mit Ausnahmen gewisser regionaler Fragen – nicht um solche, welche als allgemein bekannt gelten bzw. welche eine 13-Jährige ohne Vorbereitung weiss. Vielmehr handelte es sich um Fragen, auf welche sich die Beschwerdeführerin gezielt hätte vorbereiten können bzw. müssen. So kann beispielsweise nicht erwartet werden, dass sie ohne weiteres zu Schweizer Schlachten Auskunft geben oder Pässe und die verbindenden Kantone nennen kann.

Zwar war der Beschwerdeführerin aufgrund des Einladungsschreibens bzw. der mündlichen Ausführungen am Einbürgerungsgespräch bekannt, dass die Beschwerdegegnerin beim Einbürgerungstest Fragen zu Lokalem, zu Geografischem und zu Geschichtlichem stellen würde. Allerdings konnte die Beschwerdeführerin nicht wissen, in welchem Rahmen und insbesondere in welcher Tiefe sich diese Fragen bewegen würden.

2.3.5 Im vorliegenden Fall wurden der Beschwerdeführerin keine Hilfsmittel bekanntgegeben und es wurde ihr auch nicht die Möglichkeit geboten, an einem entsprechenden Kurs teilzunehmen. Damit entsprach das Vorgehen der Beschwerdegegnerin in formaler Hinsicht nicht den bundesrechtlichen Vorgaben nach Art. 2 Abs. 2 eidg. BÜV.

3. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der angefochtene Entscheid die formellen Anforderungen von Art. 2 Abs. 2 eidg. BÜV verletzt. Entsprechend ist die Verwaltungsbeschwerde gutzuheissen und die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 10. Januar 2019 aufzuheben und zur Neubeurteilung zurückzuweisen.

III.  
(. . .)

Entscheid des Regierungsrates vom 22. Oktober 2019

### 3.2 Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 32 Abs. 1 BV, Art. 14 lit. c eidg. aBüG, § 5 Abs. 2 kant. BÜG

#### **Regeste:**

Bei der Prüfung der Einbürgerungskriterien ist die Unschuldvermutung gemäss Art. 32 Abs. 1 BV zu beachten. Die Einbürgerungsbehörden können sich nicht über rechtskräftig abgeschlossene Strafverfahren hinwegsetzen und im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens faktisch eine eigene Beurteilung von allfälligen Straftaten vornehmen. Insbesondere dürfen Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen nicht berücksichtigt werden (Ziff. II E. 5). Divergierende Aussagen des Beschwerdeführers und seiner Ehefrau, was die Zukunftsaussichten anbelangen, reichen nicht aus, um ein Einbürgerungsgesuch wegen ungeordneten persönlichen und familiären Verhältnissen abzulehnen. Indem die Beschwerdegegnerin weitere Gründe für die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs erst im Rechtsmittelverfahren vorbringt, verletzt sie die Begründungspflicht gemäss Art. 29 Abs. BV (Ziff. II E. 6). Im Rahmen der Untersuchungspflicht ist die Beschwerdegegnerin gehalten, dem Beschwerdeführer aufzuzeigen, was er darlegen muss, um seine Integration zu belegen und sie muss im Einbürgerungsgespräch vielschichtige und differenzierte Fragen stellen, um sich ein Bild über die Integration machen zu können (Ziff. II E. 6.4).

#### **Aus dem Sachverhalt:**

B.Y. (Jg. 1981) sowie seine beiden Töchter C.Y. (Jg. 2012) und D.Y. (Jg. 2013) sind irakische Staatsangehörige. B.Y. reiste am 22. Dezember 2000 in die Schweiz ein und wurde am 18. Juni 2001 vorläufig als Flüchtling aufgenommen. Er lebt seit dem 1. April 2005 in Z. Seine beiden Kinder sind in Z geboren. Alle drei verfügen über die Aufenthaltsbewilligung B.

Am 12. Juli 2017 reichte B.Y. für sich und seine beiden Kinder beim Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst des Kantons Zug ein Gesuch um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung ein. Die Ehefrau, E.Y., war im Gesuch nicht eingeschlossen. Im vom Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst bei der Zuger Polizei eingeholten Bericht vom 23. Oktober 2017 äusserte sich diese zum strafrechtlichen Leumund von B.Y. Im Bericht wird aufgezeigt, dass die Ehefrau von B.Y. im Januar 2017 eine Strafanzeige wegen Tätlichkeit, einfacher Körperverletzung und Beschimpfung gegen ihn eingereicht hatte, diese jedoch wenige Tage später wieder zurückzog. Die zuständige Staatsanwaltschaft erliess am 13. Juni 2017 die Einstellungsverfügung. Am 11. April 2017 erging eine Nichtanhandnahmeverfügung betreffend Fälschung von Ausweisen. Hingegen wurde B.Y. mit Strafbefehl vom 3. Juni 2015 wegen mehrfacher Fälschung von Ausweisen und mehrfacher Erschleichung einer falschen Beurkundung für schuldig befunden, weil er seit seiner Einreise in die Schweiz eine falsche Identität verwendete. Er wurde zu einer bedingten Geldstrafe von 135 Tagessätzen zu 50 Franken sowie einer Busse von 750 Franken, unter Ansetzung einer Probezeit von zwei Jahren, verurteilt. Die Verurteilung war auf eine Selbstanzeige von B.Y. zurückzuführen. Am 2. Juli 2009 erging eine Einstellungs- und Sistierungsverfügung betreffend einfache Körperverletzung und eventuelle versuchte schwere Körperverletzung. Des Weiteren sprachen die Strafbe-

hörden B.Y. am 8. Juli 2004 wegen einer Übertretung gegen das Polizeistrafgesetz für schuldig und auferlegten ihm eine Busse von 30 Franken. Auch das Amt für Migration wies in seiner Stellungnahme vom 9. August 2017 auf die strafrechtlichen Vorfälle hin.

Der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst führte am 10. November 2017 mit B.Y. sowie seiner Ehefrau je getrennte Gespräche. Ein weiteres Treffen fand am 23. November 2017 statt. Aufgrund des Polizeirapports bestand der Verdacht, B.Y. bemühe sich zu wenig um die Integration seiner Ehefrau und es sollte das eingestellte Strafverfahren wegen häuslicher Gewalt thematisiert werden. Dieser Verdacht bestätigte sich jedoch nicht und der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst hatte nicht den Eindruck, B.Y. hindere seine Ehefrau an der Integration oder sei gewalttätig gegen sie. Er stellte jedoch fest, dass die Aussagen des Ehepaars, was das Wohlbefinden in der Schweiz sowie die Wünsche von E.Y. anbelangt, diametral auseinander gehen.

Der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst forderte die Einwohnergemeinde Z zur Stellungnahme betreffend das Einbürgerungsgesuch von B.Y. sowie seiner Kindern auf, dies unter Beigabe des Polizeirapportes. Aufgrund des strafrechtlichen Leumunds von B.Y., der ungenügenden Integration sowie der familiären Verhältnisse empfahl der Gemeinderat das Gesuch am 20. Dezember 2017 zur Ablehnung. Der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst stellte das Gesuch der Bürgergemeinde Z am 3. Januar 2018 zur Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen und zur Stellungnahme zu.

Die Bürgergemeinde Z führte am 26. Februar 2018 das Einbürgerungsgespräch mit B.Y. durch. Seine Ehefrau war beim Gespräch ebenfalls anwesend. An der Sitzung vom 7. März 2018 beurteilte die Bürgergemeinde die persönliche Situation von B.Y. im Hinblick auf den strafrechtlichen Leumund und die Integration zum heutigen Zeitpunkt als ungenügend. Die Bürgergemeinde empfahl B.Y. mit Schreiben vom 8. März 2018, das Einbürgerungsgesuch zurückzuziehen. Damit zeigte sich dieser nicht einverstanden und verlangte eine beschwerdefähige Verfügung. Am 9. April 2018 verfügte die Bürgergemeinde Z die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs von B.Y., C.Y. und D.Y. In ihrer Begründung führte die Bürgergemeinde Z aus, insbesondere die Tatsache, dass B.Y. unter falschem Namen in die Schweiz eingereist sei und sich weit über zehn Jahre unter falscher Identität in der Schweiz aufgehalten und auch seine Kinder unter falscher Identität angemeldet habe, sei ein schwerer Vertrauensbruch. Des Weiteren machte die Bürgergemeinde geltend, die divergierenden Aussagen von B.Y. und seiner Ehefrau hinsichtlich ihrer persönlichen Zukunftsgestaltung in der Schweiz anlässlich der Befragung durch den Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst sowie die Einbürgerungskommission der Bürgergemeinde Z würden kein genügendes Bild einer erfolgreichen Integration in der Schweiz zeigen, welche stabile persönliche und familiäre Verhältnisse voraussetze.

Mit Verwaltungsbeschwerde vom 15. Mai 2018 beantragten B.Y. sowie seine beiden Töchter (nachfolgend «Beschwerdeführer») die Aufhebung des Entscheids der Bürgergemeinde Z (nachfolgend «Beschwerdegegnerin») vom 9. April 2018 sowie die Gutheissung des Einbürgerungs-

gesuchs. Der Beschwerdeführer machte geltend, die Zweifel betreffend seinen Leumund seien unbegründet. Sein Strafregisterauszug enthalte keinen Eintrag. Es sei von Seiten der Ehefrau ihm gegenüber zu Beschuldigungen gekommen, welche nicht zugetragen hätten, weil sie psychisch an ihre Grenzen gelangt sei. Sie sei deshalb in Behandlung bei Dr. med. A.F. Des Weiteren ging der Beschwerdeführer auf das Strafverfahren ein, welches aufgrund seiner Einreise in die Schweiz unter falscher Identität geführt worden war. Er habe sich im März 2014 selbst angezeigt. Die falschen Angaben seien damals infolge einer Verfolgung im Irak erfolgt. Anhand der sehr geringen Strafe sei gut ersichtlich, dass auch die Staatsanwaltschaft sein Verschulden damals als sehr gering erachtet habe. Der Beschwerdeführer machte geltend, diese Verurteilung, welche im Zeitpunkt der Einreichung des Einbürgerungsgesuchs nicht mehr im Strafregister vermerkt gewesen sei, könne nicht dazu führen, dass sein Einbürgerungsgesuch nicht bewilligt werde. Betreffend die divergierenden Aussagen von ihm und seiner Ehefrau bei den Gesprächen vor dem Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst wies der Beschwerdeführer auf die psychische Belastung seiner Ehefrau hin. Der behandelnde Psychiater der Ehefrau könne diese Schwierigkeiten bestätigen und das Nachreichen eines entsprechenden Berichts wurde in Aussicht gestellt. Am 21. Juni 2018 reichte der Beschwerdeführer den Bericht von Dr. med. A.F. vom 18. Juni 2018 nach.

Innert erstreckter Frist beantragte die Beschwerdegegnerin am 13. Juli 2018 die Abweisung der Beschwerde. Sie beantragte zudem den Beizug der vollständigen Akten, insbesondere der Protokolle der Staatsanwaltschaft betreffend die Einstellungsverfügung vom 13. Juni 2017 sowie der Vorladung vom 5. Mai 2015. Betreffend den strafrechtlichen Leumund des Beschwerdeführers hielt die Beschwerdegegnerin fest, die Tatsache, dass die Klage gegen den Beschwerdeführer von seiner Ehefrau zurückgezogen worden sei, sei nicht gleichbedeutend damit, dass der genannte Sachverhalt nicht zutrefte. Als Erklärung für die Klage werde zwar vom Beschwerdeführer eine psychische Erkrankung seiner Ehefrau genannt, doch wirke diese Erklärung als gesuchte Konstruktion. Auch äussere sich der behandelnde Psychiater in seinem Bericht nirgends darüber, ob falsche Behauptungen bzw. Lügen zum Krankheitsbild der Ehefrau gehören würden. Die Beschwerdegegnerin brachte zudem formelle Einwände gegen die Beweisvorbringen des Beschwerdeführers vor. Insbesondere habe der behandelnde Psychiater der Ehefrau des Beschwerdeführers ohne deren Einwilligung Auskunft erteilt.

Der Beschwerdeführer äusserte sich am 30. August 2018 innert erstreckter Frist zur Stellungnahme der Beschwerdegegnerin. Er betonte abermals, im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung habe sein Strafregisterauszug keinen Eintrag aufgewiesen. Bei dem gegen ihn geführten Strafverfahren aufgrund der falschen Anschuldigungen seiner Ehefrau sei ein Freispruch, wie ihn das Gericht fällen könne, nicht möglich gewesen, sondern das Verfahren habe eingestellt werden müssen. Mit dieser Einstellung des Strafverfahrens liege keine Verurteilung vor, weshalb ihm im Einbürgerungsverfahren keine Vorwürfe gemacht werden dürften. Der Beschwerdeführer nahm auch zur Beziehung zu seiner Ehefrau Stellung und beschrieb diese als gut. Als Beleg reichte der Beschwerdeführer zwei Schreiben seiner Ehefrau ein, worin diese festhielt, dass sie damals eine falsche Anzeige gegen ihn gemacht habe und sie die gute

Beziehung zu ihrem Mann bestätigte. Des Weiteren wies er auf seine Mitgliedschaft beim anatolischen Verein in X hin. Er reichte ein entsprechendes Bestätigungsschreiben eines Vereinsmitgliedes ein. Zudem reichte er die geforderten Strafakten ein (Tätlichkeit und Drohung z.N. der Ehefrau [1A 2017 575], Fälschung von Ausweisen [1A 2017 576], Mehrfache Fälschung von Ausweisen und mehrfache Erschleichung einer falschen Beurkundung [1A 2015 240]).

In ihrer Replik vom 30. Oktober 2018 hielt die Beschwerdegegnerin nach gewährter Fristerstreckung fest, ein blanker Strafregisterauszug könne nicht telquel als Beweismittel für eine erfolgreiche Integration interpretiert werden. Wenn der Beschwerdeführer es mit seinem Gewissen vereinbaren könne, sich über zehn Jahre unter falscher Identität in der Schweiz aufzuhalten, eine Familie zu gründen und seine Kinder unter falschem Namen anzumelden, sei dieses rechtswidrige Verhalten, insbesondere unter dem Aspekt der Integration und in der Summierung, als ein gravierendes Vergehen zu bewerten. Zudem wies die Beschwerdegegnerin daraufhin, der Arbeitgeber des Beschwerdeführers, die S.R. GmbH, befinde sich gemäss dem Handelsregister per 3. September 2018 in Liquidation. Der Beschwerdeführer habe versäumt, die Behörde über diese Änderung der Anstellungsbedingungen zu informieren. Zum eingestellten Verfahren gegen den Beschwerdeführer wegen häuslicher Gewalt führte die Beschwerdegegnerin an, mit der Einstellung werde die Unschuldsumutung zwar vorangeführt, jedoch bleibe der Sachverhalt im Polizeirapport vom 23. Oktober 2017 ein Kriterium für die Behörde zur Beurteilung der Integration in die schweizerische Rechtsordnung.

Der Beschwerdeführer äusserte sich in einer weiteren Stellungnahme vom 27. November 2018 zu den Vorbringen der Beschwerdegegnerin. Dabei führte er aus, es sei zutreffend, dass sein ehemaliger Arbeitgeber Konkurs anmelden müssen. Er habe allerdings bereits vorher eine neue, unbefristete Anstellung gefunden. Als Beleg reichte er den neuen Arbeitsvertrag ein. Betreffend das Strafverfahren wegen häuslicher Gewalt hielt der Beschwerdeführer fest, es handle sich um ein Offizialdelikt, welches nicht hätte eingestellt werden dürfen, wenn ihm ein strafbares Verhalten hätte angelastet werden können, selbst wenn die Ehefrau kein Interesse an einer Strafverfolgung gezeigt hätte. Es gehe nicht an, dass nun quasi inoffiziell erneut ein Strafverfahren im vorliegenden Beschwerdeverfahren integriert durchgeführt werde. Eine Einstellung sei auch für das vorliegende Verfahren verbindlich. Gleichwohl führte der Beschwerdeführer zwei Zeugen auf, welche bereits im eingestellten Strafverfahren für ihn ausgesagt hätten. Er reichte zudem eine weitere Bestätigung seiner Ehefrau ein, worin diese abermals bestätigte, ihren Ehemann falscherweise beschuldigt zu haben.

Am 11. Dezember 2018 stellte der behandelnde Psychiater der Ehefrau des Beschwerdeführers, Dr. med. A.F., dem Regierungsrat eine Kopie seines Schreibens an die Beschwerdegegnerin zu. In diesem Schreiben nahm er zu den Vorwürfen der Beschwerdegegnerin betreffend die fehlende Zustimmung der Ehefrau des Beschwerdeführers Stellung und stellte dies klar in Abrede. Die entsprechende Antwort der Beschwerdegegnerin vom 19. Dezember 2018 wurde dem Regierungsrat ebenfalls zugestellt.

In der Stellungnahme vom 1. Februar 2019 äusserte sich die Beschwerdegegnerin erneut. Insbesondere nahm sie auch zu den ihr zugestellten Strafakten Stellung. Zum Verfahren betreffend häusliche Gewalt hielt die Beschwerdegegnerin fest, auch eine Einstellungsverfügung vermöge einen geschilderten Tathergang nicht zwingend zu negieren. Im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens dürfe der Tatbestand einer einfachen Körperverletzung, Tätlichkeit und Drohung im häuslichen Umfeld auch mit anschliessender Einstellungsverfügung trotzdem als zu würdigender Vorfall angesehen werden. Eine Strafanzeige wegen dieser Delikte lasse nur schwerlich das Bild eines glücklichen Familienlebens aufkommen. Es frage sich, warum die Ehefrau gegenüber den untersuchenden Behörden wiederholt und sehr detaillierte Angaben zu den Vorfällen gemacht und die Anzeige anschliessend trotzdem zurückgezogen habe. Sie machte zudem auf Widersprüche zwischen den eingereichten Schreiben der Ehefrau und deren Aussagen gegenüber der Polizei aufmerksam. Im Zusammenhang mit der Integration und insbesondere mit den im Einbürgerungsverfahren zu prüfenden familiären Verhältnissen wies die Beschwerdegegnerin darauf hin, die Flucht der Ehefrau mit den beiden Kindern ins Frauenhaus sei gerade ein Hinweis auf ein unstabiles familiäres Verhältnis. Zudem sei offensichtlich auch die Staatsanwaltschaft vom Wahrheitsgehalt des angezeigten Sachverhalts ausgegangen, andernfalls nach dem Rückzug der Anzeige zumindest der Straftatbestand der Irreführung der Rechtspflege (Art. 304 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 [StGB; SR 311.0]) geprüft worden wäre. Auch äusserte sich die Beschwerdegegnerin zum Strafverfahren betreffend Fälschung von Ausweisen (1A 2017 576), welches mit einer Nichtanhandnahmeverfügung erledigt wurde. Dass ein zusätzlicher gefälschter irakischer Reisepass aufgetaucht sei, nachdem das Verfahren 1A 2015 240 bereits abgeschlossen gewesen sei, fördere den Nachweis der Achtung der Schweizerischen Rechtsordnung nicht, was für die Beschwerdegegnerin einen gewichtigen Aspekt bei der Beurteilung der Integration darstelle.

(. . .)

### **Aus den Erwägungen:**

I.

1. Per 1. Januar 2018 sind das revidierte Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 (Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0) sowie die neue Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht vom 17. Juni 2016 (Bürgerrechtsverordnung, BüV; SR 141.01) in Kraft getreten. Gemäss der Übergangsbestimmung werden vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingereichte Gesuche bis zur Entscheidung über das Gesuch nach den Bestimmungen des bisherigen Rechts behandelt (Art. 50 Abs. 2 BüG). Demnach ist für Gesuche, welche vor dem 1. Januar 2018 eingereicht wurden, nach wie vor das Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 29. September 1952 (nachfolgend eidg. aBüG) anzuwenden.

Aufgrund der Revision auf Bundesebene erliess der Regierungsrat des Kantons Zug am 7. Novem-

ber 2017 die Übergangsverordnung zum revidierten Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (ÜVBüG; BGS 121.32) als Ergänzung zur geltenden kantonalen Gesetzgebung im Bürgerrecht. Auch die Übergangsverordnung ist nur auf Gesuche anwendbar, welche nach dem 31. Dezember 2017 eingereicht wurden (§ 10 Abs. 1 ÜVBüG).

Das Einbürgerungsgesuch der Beschwerdeführer datiert vom 12. Juli 2017, weshalb für die vorliegende Beschwerde die bis am 31. Dezember 2017 gültigen Einbürgerungsgesetze zur Anwendung gelangen.

(...)

8.

8.1 Die Beschwerdegegnerin macht geltend, einzelne Beweisvorbringen des Beschwerdeführers seien aus dem Recht zu weisen. So bringt sie bei den ärztlichen Berichten von Dr. med. A.F. vor, die Einwilligung der Ehefrau des Beschwerdeführers zur Entbindung des Psychiaters von der ärztlichen Schweigepflicht würde fehlen.

8.2 Im Verwaltungsverfahren gilt der Untersuchungsgrundsatz. Es ist Sache der Behörde zu entscheiden, welche Tatsachen mit welchen Mitteln zu beweisen sind. Bei der Frage, über welche Tatsachen Beweis zu erheben ist, hat sich die Behörde vom Grundsatz der Prozessökonomie leiten zu lassen, was bedeutet, dass nur rechtserhebliche Tatsachen zu beweisen sind. Die Behörde wählt jene Beweismittel, die notwendig sind, um den rechtlich relevanten Sachverhalt vollständig abzuklären. Ob die Abnahme eines Beweismittels notwendig ist, bestimmt die Behörde mittels vorweggenommener (antizipierter) Beweismitteldürftigkeit, d.h. mittels einer Prognose über die voraussichtliche Beweiskraft des Beweismittels (vgl. zum Ganzen Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, St. Gallen 2012, N 666 ff.). Im Verwaltungsbeschwerdeverfahren gilt zudem der Grundsatz der freien Beweismitteldürftigkeit. Die Behörden haben die Beweise frei, d.h. ohne Bindung an förmliche Beweisregeln, sowie umfassend und pflichtgemäss zu würdigen. Einem bestimmten Beweismittel vorab und in allgemeiner Weise die Beweiseignung abzusprechen, wäre mit diesem Grundsatz nicht vereinbar. So darf beispielsweise bei Expertisen, die von den Parteien bei einem von ihnen ausgewählten Sachverständigen eingeholt und in das Verfahren als Beweismittel eingebracht werden, der Beweiswert nicht schon deshalb abgesprochen werden, weil sie von einer Partei stammen. Freie Beweismitteldürftigkeit heisst auch, dass die Behörde die Überzeugungskraft der erhobenen Beweise von Fall zu Fall anhand der konkreten Umstände prüft und bewertet. Die Behörde hat alle Beweismittel objektiv zu prüfen und danach zu entscheiden, ob diese eine zuverlässige Beurteilung des rechtserheblichen Sachverhalts erlauben (Waldmann, in: Waldmann/Weissberger Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf, Art. 19 N 14 ff.).

8.3 Soweit die Beschwerdegegnerin anbringt, der behandelnde Psychiater der Ehefrau des Beschwerdeführers, Dr. med. A.F., habe ohne deren Einwilligung einen Bericht betreffend

ihren Gesundheitszustand verfasst und dieser sei daher aus formellen Gründen abzulehnen, ist Folgendes festzuhalten: Nach Art. 321 Abs. 2 StGB macht sich eine Ärztin oder ein Arzt nicht strafbar, wenn sie oder er das Berufsgeheimnis auf Grund der Einwilligung der berechtigten Person offenbart hat. Diese Einwilligung bedarf gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts keiner besonderen Form. Sie kann insbesondere auch durch konkludentes Verhalten der berechtigten Person erteilt werden (BGE 98 IV 217 E. 2). Dr. med. A.F. bringt in seinem Schreiben vom 8. Dezember 2018 vor, die Ehefrau des Beschwerdeführers habe eingewilligt, dass er einen entsprechenden ärztlichen Bericht verfasse. Ein entsprechender Nachweis liegt nicht vor. Die Ehefrau des Beschwerdeführers wendet sich indes mit den bereits im Sachverhalt erwähnten Schreiben an die Rechtsmittelinstanz. In diesen Schreiben nimmt sie Bezug auf den Inhalt der Berichte von Dr. med. A.F. Daraus lässt sich schliessen, dass sie mit der Erstellung sowie mit dem Inhalt der ärztlichen Berichte vertraut und einverstanden ist. Es liegen insgesamt keine Anhaltspunkte vor, dass Dr. med. A.F. beim Verfassen seiner Berichte gegen das Berufsgeheimnis verstossen hat und diese Berichte im vorliegenden Verfahren nicht berücksichtigt werden dürften. Ohnehin sind die Berichte von Dr. med. A.F. für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde nicht relevant. Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden, stützt sich der Regierungsrat im vorliegenden Entscheid nicht auf diese ärztlichen Berichte.

II.

1.

1.1 Bei der ordentlichen Einbürgerung wird das Schweizer Bürgerrecht mit der Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde erworben (Art. 12 Abs. 1 eidg. aBÜG). Die Einbürgerung ist nur gültig, wenn zudem eine entsprechende Bewilligung des zuständigen Bundesamtes vorliegt (Art. 12 Abs. 2 eidg. aBÜG). Die Bewerberin oder der Bewerber muss gemäss Art. 14 eidg. aBÜG zur Einbürgerung geeignet sein, das heisst insbesondere in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert (lit. a) sowie mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sein (lit. b), die schweizerische Rechtsordnung beachten (lit. c) und darf weder die innere noch die äussere Sicherheit gefährden (lit. d).

1.2 Das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht darf nur Bewerberinnen und Bewerbern erteilt werden, die aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse hierzu geeignet sind (§ 5 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts vom 3. September 1992 [Bürgerrechtsgesetz, kant. BÜG; BGS 121.3]). § 5 Abs. 2 kant. BÜG zählt beispielhaft und nicht abschliessend («insbesondere») verschiedene Kriterien auf, anhand derer die Eignung zu überprüfen ist, wie namentlich, ob die Bewerberin oder der Bewerber mit den schweizerischen, kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten vertraut ist, die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennt und beachten will, genügende Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden sowie Mitbürgerinnen und Mitbürgern besitzt sowie geordnete persönliche, familiäre und finanzielle Verhältnisse nachweisen kann.

1.3 Das kantonale Bürgerrechtsgesetz gewährt keinen Anspruch auf Einbürgerung. Insofern verfügen die Bürgergemeinden, die das Gemeindebürgerrecht zusichern, über einen gewissen Ermessensspielraum. Das bedeutet aber nicht, dass sie in ihrem Entscheid völlig frei sind. Gemeinwesen, welche staatliche Aufgaben wahrnehmen, sind an die Grundrechte gebunden und haben zu ihrer Verwirklichung beizutragen (Art. 35 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]; vgl. BGE 135 I 265 E. 4.2). Sie haben ihr Ermessen pflichtgemäss auszuüben. Die gesuchstellenden Personen können sich auf die verfassungsmässigen und gesetzlichen Garantien berufen, dass die Behörden bei ihrem Entscheid die allgemeinen Rechts- und Verfahrensgrundsätze befolgen. So haben sie insbesondere das Willkürverbot sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten und sie müssen sich von sachlichen Motiven leiten lassen. Die Betroffenen haben Anspruch auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs und – bei Gesuchsablehnung – auf eine rechtsgenügende Begründung (Art. 15b eidg. aBüG; vgl. BGE 135 I 265 E. 4.3; GVP 2008 S. 105).

2. Die Beschwerdegegnerin hat die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs des Beschwerdeführers im angefochtenen Entscheid vom 9. April 2018 damit begründet, dass sie die Angaben im Polizeibericht vom 23. Oktober 2017 im Hinblick auf eine erfolgreiche Integration in die Schweizer Rechtsordnung negativ gewichte. Insbesondere die Tatsache, dass der Beschwerdeführer unter falschem Namen in die Schweiz eingereist sei und sich weit über zehn Jahre unter falscher Identität in der Schweiz aufgehalten und auch seine Kinder unter falscher Identität angemeldet habe, sei ein schwerer Vertrauensbruch. Eine angemessene Probezeit sei hier angebracht. Bei der Integration setzt die Beschwerdegegnerin stabile persönliche und familiäre Verhältnisse voraus. Die divergierenden Aussagen des Beschwerdeführers und seiner Ehefrau hinsichtlich ihrer persönlichen Zukunftsgestaltung in der Schweiz anlässlich der Befragung durch den Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst vom 10. November 2017 sowie der Befragung durch die Einbürgerungskommission vom 7. März 2018 zeige kein genügendes Bild einer erfolgreichen Integration in der Schweiz.

3. In der angefochtenen Verfügung äusserte sich die Beschwerdegegnerin ausschliesslich zum Beschwerdeführer. Auf die beiden in das Einbürgerungsgesuch einbezogenen Kinder wird kein Bezug genommen. Aufgrund ihres Alters erfüllen die Kinder die geforderten Wohnsitzfristen selbst nicht. Es ist deshalb nicht zu beanstanden, dass die Beschwerdegegnerin bei den Kindern des Beschwerdeführers die Einbürgerungskriterien nicht eigenständig prüfte (vgl. Art. 15 i.V.m. Art. 33 eidg. aBüG) und ihr Gesuch nicht weiterbearbeitet hat.

4. Der Begriff der Integration als solches findet sich weder in der vorliegend zur Anwendung gelangenden eidgenössischen noch in der kantonalen Gesetzgebung zum Bürgerrecht. Vielmehr gibt es im Bürgerrecht Einbürgerungskriterien, welche insgesamt ein Bild über den Integrationsgrad der einbürgerungswilligen Person vermitteln sollen. Im vorliegenden Fall sind insbesondere die Einbürgerungskriterien der Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung (Art. 14 Bst. c eidg. aBüG), die Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten,

Sitten und Gebräuchen (Art. 14 Bst. b eidg. aBüG) und die Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse (Art. 14 Bst. a eidg. aBüG) bzw. im kantonalen Recht die Voraussetzung der Kenntnis der mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten sowie geordneten persönlichen und familiären Verhältnisse (§ 5 Abs. 2 kant. BüG) streitig, welche es im Folgenden zu überprüfen gilt.

5.

5.1 Gemäss Art. 14 lit. c eidg. aBüG hat die gesuchstellende Person die schweizerische Rechtsordnung zu beachten. Auch im kantonalen Recht wird gefordert, dass sie die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten beachten muss (§ 5 Abs. 2 kant. BüG). Der kantonale Gesetzgeber führt nicht weiter aus, was unter Beachtung von Rechten und Pflichten zu verstehen ist. Bei der Beurteilung des strafrechtlichen Leumunds einer Person ist daher auf die Praxis des Bundes zurückzugreifen (vgl. GVP 2009 S. 313). Das Staatssekretariat für Wirtschaft sieht in seinem Handbuch zum Bürgerrecht (in der bis am 31. Dezember 2017 gültigen Fassung) vor, dass ein Einbürgerungsgesuch bei Vorliegen von bedingten Geldstrafen erst nach Ablauf der Probezeit sowie einer zusätzlichen Frist von sechs Monaten behandelt wird. Diese sechsmonatige Wartefrist dient als Sicherheit für den Fall, dass die bewerbende Person vor Ablauf der Probezeit erneut straffällig wird (Handbuch Einbürgerung, Kap. 4, S. 35). Strafen, welche weiter zurückliegen, haben nach dem vorliegend zur Anwendung gelangenden Recht und der entsprechenden Praxis grundsätzlich keinen Einfluss auf die Beurteilung eines Einbürgerungsgesuchs. Damit deckt sich diese Praxis mit dem Eintrag im Privatauszug des Strafregisters. Gemäss Art. 371 Abs. 3bis StGB erscheint ein Urteil, das eine bedingte Strafe enthält, nicht mehr im Strafregisterauszug, wenn der Verurteilte sich bis zum Ablauf der Probezeit bewährt hat. Auch bei den unbedingten Strafen orientiert sich das Handbuch des Bundes am Privatauszug (Handbuch Einbürgerung, Kap. 4, S. 35).

5.2 Wie bereits beim Sachverhalt ausgeführt, erwähnte die Zuger Polizei in ihrem Bericht vom 24. Oktober 2017 einige Strafverfahren, in welche der Beschwerdeführer involviert war. Die Beschwerdegegnerin verweist in ihrem negativen Einbürgerungsentscheid insbesondere auf den Strafbefehl vom 3. Juni 2015, mit welchem der Beschwerdeführer wegen mehrfacher Fälschung von Ausweisen und mehrfacher Erschleichung einer falschen Beurkundung für schuldig befunden und zu einer bedingten Geldstrafe von 135 Tagessätzen zu 50 Franken sowie einer Busse von 750 Franken unter Ansetzung einer Probezeit von zwei Jahren, verurteilt worden war. Als der Beschwerdeführer am 12. Juli 2017 sein Einbürgerungsgesuch beim Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst des Kantons Zug einreichte, wies sein Privatauszug allerdings keinen Eintrag auf. Gestützt auf die obigen Ausführungen haben sich die Einbürgerungsbehörden des Kantons Zug bei der Beurteilung des strafrechtlichen Leumunds am Privatauszug zu orientieren. Zwar ist gemäss der Praxis des Bundes neben der Probezeit noch eine zusätzliche Wartefrist von sechs Monaten abzuwarten, damit sich nicht im Nachhinein herausstellt, dass die gesuchstellende Person während der Probezeit straffällig geworden ist. Im kantonalen Einbürgerungsverfahren wird ein Gesuch dann entgegengenommen, wenn der Privatauszug keinen Eintrag aufweist. Um sicherzustellen, dass sich der Gesuchsteller auch während der

Gesuchsbearbeitung an die Rechtsordnung hält, erkundigt sich der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst vor dem Weiterleiten des Gesuchs an die Bundesbehörde bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Zug nach allfälligen Vorfällen. Zudem nimmt die Bundesbehörde vor Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung eine VOSTRA-Abfrage vor. Somit ist auch im kantonalen Einbürgerungsverfahren nach Ablauf der Probezeit die Einhaltung einer Wartefrist gewährleistet, bevor eine allfällige Einbürgerung erfolgt. Überdies handelt es sich bei dem vom Beschwerdeführer begangenen Delikt weder um ein solches mit einer besonderen Schwere noch liegt ein besonders grosses Verschulden vor, was es rechtfertigen würde, von der bewährten Praxis abzuweichen.

Auch die übrigen im Polizeibericht vom 24. Oktober 2017 vermerkten Vorfälle sind für das vorliegende Einbürgerungsverfahren nicht relevant. Sie sind entweder aus zeitlichen Gründen nicht mehr massgebend für die Beurteilung des Einbürgerungsgesuchs oder es handelt sich um Vorkommnisse, welche mit einer Einstellungs- bzw. Nichtanhandnahmeverfügung erledigt wurden und somit im Sinne der Unschuldsvermutung (Art. 32 Abs. 1 BV und § 8 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 [KV; BGS 111.1]) nicht zu beachten sind. Dies gilt insbesondere auch für die Strafuntersuchung wegen Tätlichkeit und Drohung gegenüber der Ehefrau, welche mit einer Einstellungsverfügung abgeschlossen wurde (vgl. zum Ganzen auch GVP 2009 S. 311 ff.). Aus diesem Grund sind auch die ärztlichen Berichte von Dr. med. A.F. betreffend den Gesundheitszustand der Ehefrau des Beschwerdeführers für die Beurteilung des vorliegenden Einbürgerungsgesuchs nicht von Belang. Es ist an dieser Stelle mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass sich die Einbürgerungsbehörden nicht über rechtskräftig abgeschlossene Strafverfahren hinwegsetzen und im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens faktisch eine eigene Beurteilung von allfälligen Straftaten vornehmen dürfen.

Es kann auch nicht gesagt werden, in der Summe lägen zu viele strafrechtliche Verurteilungen vor. Der Beschwerdeführer ist 2015 wegen mehrfacher Fälschung von Ausweisen und mehrfacher Erschleichung einer falschen Beurkundung und 2004 wegen einer Übertretung gegen das Polizeistrafgesetz verurteilt worden. Dies reicht nicht aus, um den strafrechtlichen Leumund als nicht ausreichend für eine Einbürgerung zu betrachten. Zudem handelt es sich weder um Delikte von besonderer Schwere noch liegt ein grosses Verschulden vor, was es allenfalls rechtfertigen könnte, nur aufgrund dieser ein Einbürgerungsgesuch abzulehnen. Es ist nochmals darauf hinzuweisen, dass Delikte, welche mit einer Einstellungs- oder Nichtanhandnahmeverfügung erledigt wurden, nicht berücksichtigt werden dürfen.

Demnach liegen keine strafrechtlichen Vorkommnisse vor, welche die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs des Beschwerdeführers wegen eines ungenügenden strafrechtlichen Leumunds rechtfertigen. Indem die Beschwerdegegnerin zu hohe Anforderungen an den strafrechtlichen Leumund stellt und auf zeitlich zu weit zurückliegende Vorkommnisse bzw. auf solche, bei denen es zu keiner Verurteilung kam, abstellt, legt sie § 5 Abs. 1 kant. BÜG falsch aus und überschreitet ihr Ermessen, was eine Rechtsverletzung darstellt.

6.

6.1 Neben dem strafrechtlichen Leumund stützt sich die Beschwerdegegnerin im angefochtenen Entscheid auch auf die persönlichen und familiären Verhältnisse des Beschwerdeführers und erachtet seine Integration dadurch als nicht erfolgreich. Im kantonalen Bürgerrechtsgesetz wird nicht weiter umschrieben, was unter geordneten persönlichen und familiären Verhältnissen zu verstehen ist (vgl. § 5 Abs. 2 kant. BüG). Auch im Bundesrecht wird auf dieses Einbürgerungskriterium nicht weiter eingegangen. Die Beschwerdegegnerin konkretisiert im angefochtenen Entscheid ebenfalls nicht, was sie unter geordneten persönlichen und familiären Verhältnissen versteht. Fest steht, dass sie dieses Kriterium im vorliegenden Fall mit der Begründung als nicht erfüllt erachtet, dass der Beschwerdeführer und seine Ehefrau hinsichtlich ihrer persönlichen Zukunftsgestaltung in der Schweiz nicht die gleichen Vorstellungen hätten.

Ohne eine allgemeine Umschreibung vorzunehmen, was unter geordneten persönlichen und familiären Verhältnissen zu verstehen ist, stellt der Regierungsrat im vorliegenden Fall fest, dass divergierende Aussagen eines Ehepaars nicht ausreichen, um dieses Einbürgerungskriterium als nicht erfüllt zu betrachten. Meinungsverschiedenheiten und unterschiedliche Ansichten gehören zum Alltag einer Beziehung. Der Regierungsrat erachtet es als unverhältnismässig, wenn nicht gar als willkürlich, wenn die Beschwerdegegnerin ein Einbürgerungsgesuch gestützt auf eine solche Begründung ablehnt. Es ist zudem zu beachten, dass die Beschwerdegegnerin bei den geltend gemachten Divergenzen auf das Gespräch des Zivilstands- und Bürgerrechtsdienstes mit dem Beschwerdeführer und seiner Ehefrau abstellte. Zwar war die Ehefrau des Beschwerdeführers beim Einbürgerungsgespräch bei der Bürgergemeinde anwesend. Aus dem Protokoll ist allerdings nicht ersichtlich, welche Fragen die Beschwerdegegnerin an sie richtete. Insbesondere geht aus dem Protokoll nicht hervor, dass die Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführer und seine Ehefrau auf die Divergenzen beim Gespräch beim Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst ansprach. Dies wäre aber angebracht gewesen, wenn die Beschwerdegegnerin diesen Punkt als wesentliches Einbürgerungshindernis erachtet. Weitere Ausführungen, weshalb der Beschwerdeführer nicht integriert sein soll bzw. keine geordneten persönlichen und familiären Verhältnisse vorliegen sollten, macht die Beschwerdegegnerin im angefochtenen Entscheid nicht. Auch im Gesprächsprotokoll vom 26. Februar 2018 und im Auszug aus dem Bürgerratsprotokoll vom 7. März 2018 ist nicht erkennbar, inwieweit die Beschwerdegegnerin die Integration aus anderen Gründen als nicht erfüllt erachtet. Es wurde einzig als Stichwort notiert «Integration Ehefrau», ohne jedoch weiter darauf einzugehen. Aus den vorliegenden Unterlagen ist somit nicht ersichtlich, dass die Integration des Beschwerdeführers näher thematisiert worden wäre. Einzig den strafrechtlichen Vorfällen wurde Gewicht beigemessen.

6.2 Erst im Rahmen des Schriftenwechsels im vorliegenden Beschwerdeverfahren führt die Beschwerdegegnerin an, sie stelle die Integration des Beschwerdeführers in allgemeiner Weise in Abrede. So hielt sie fest, der Besuch eines anatolischen Kulturvereins könne schwerlich als Integration in die schweizerische Lebensgewohnheiten gesehen werden. Auch der Besuch

der Fasnacht reiche alleine nicht aus, um eine Integration in das schweizerische Brauchtum darzulegen (Eingabe vom 13. Juli 2018). Sie präzisierte zudem, die Verneinung der geordneten familiären Verhältnisse sei auch auf das eingestellte Strafverfahren wegen Tätlichkeit und Drohung gegenüber der Ehefrau zurückzuführen. Eine solche Anzeige lasse schwerlich das Bild eines glücklichen Familienlebens aufkommen. So sei fraglich, weshalb die Ehefrau gegenüber den Strafbehörden detailliert Auskunft über die nämlichen Vorfälle habe machen können, die Anzeige schlussendlich aber dennoch zurückgezogen habe. Es lägen auch Widersprüche zwischen den eingereichten Schreiben der Ehefrau und ihren Aussagen im Polizeirapport vor. Zudem erachtet die Beschwerdegegnerin die Flucht ins Frauenhaus gerade als Hinweis für ein instabiles familiäres Verhältnis (Eingabe vom 1. Februar 2019).

6.3 Wenn die Beschwerdegegnerin die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs des Beschwerdeführers im Beschwerdeverfahren mit den genannten Argumenten begründet, kommt sie im angefochtenen Entscheid ihrer Begründungspflicht ungenügend nach. Diese ergibt sich aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV. Die aus dem rechtlichen Gehör abgeleitete Begründungspflicht besagt, dass die Begründung so abgefasst sein muss, dass sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und sie in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 136 I 229 E. 5.2). Nach der Rechtsprechung kann eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und damit auch der Begründungspflicht ausnahmsweise geheilt werden. Voraussetzung ist allerdings, dass der Rechtsmittelinstanz die gleiche Kognition wie der Vorinstanz zusteht, sie also sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage frei überprüfen kann (BGE 127 V 437 E. 3d/aa).

Da der Regierungsrat im vorliegenden Beschwerdeverfahren bloss eine eingeschränkte Kognition hat und den angefochtenen Entscheid nur auf Rechtsverletzungen hin aufheben darf (§ 30 Abs. 2 kant. BÜG), kann er den vorliegenden Mangel nicht heilen. Entsprechend ist der angefochtene Entscheid der Beschwerdegegnerin bereits wegen der Verletzung der Begründungspflicht aufzuheben.

6.4 Der Regierungsrat erachtet es als nachvollziehbar, dass die Beschwerdegegnerin aufgrund des eingestellten Strafverfahrens wegen Tätlichkeit und Drohung gegenüber der Ehefrau ein ungutes Gefühl hat. Nichtsdestotrotz gilt auch bei diesem Vorfall die Unschuldvermutung gegenüber dem Beschwerdeführer, solange keine rechtskräftige Verurteilung vorliegt. Hat die Beschwerdegegnerin ungeachtet des eingestellten Strafverfahrens Zweifel an den geordneten persönlichen und familiären Verhältnissen bzw. an der Integration insgesamt, so ist sie gehalten, diese im Rahmen des im Verwaltungsverfahren geltenden Untersuchungsgrundsatzes näher abzuklären und darzulegen. Dies machte die Beschwerdegegnerin nicht hinreichend. Wie bereits oben ausgeführt, reicht der Hinweis auf divergierende Aussagen des Ehepaars bei einem Gespräch vor dem Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst nicht als Begründung. Vielmehr hätte sie bei Bedenken über die Integration im Allgemeinen und im Zusam-

menhang mit den familiären Verhältnissen weitere Abklärungen vornehmen müssen (beispielsweise detailliertere Befragung des Beschwerdeführers und seiner Ehefrau mit entsprechender Protokollierung, Befragungen von Referenzpersonen, Lehrpersonen, etc.). Aus den vorliegenden Unterlagen ist nicht ersichtlich, dass die Beschwerdegegnerin im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs die Integration des Beschwerdeführers hinreichend thematisierte und es ergibt sich auch nicht aus dem Gesprächsprotokoll vom 26. Februar 2018, aus welchen Gründen diese angezweifelt wurde. Auch würdigte die Beschwerdegegnerin die vom Beschwerdeführer angeführten Referenzschreiben nicht, welche sich positiv zu seiner Integration äusserten. Im Schriftenwechsel weist die Beschwerdegegnerin auf die in Aussicht gestellten, allerdings nach wie vor fehlenden Fasnachtfotos hin. Fotos über die Teilnahme an der Fasnacht können zwar durchaus etwas über die Integration einer Person aussagen, allerdings bedeutet umgekehrt das Fehlen von solchen Fotos nicht, dass jemand nicht integriert ist. Im Rahmen der Mitwirkungspflicht ist der Beschwerdeführer gehalten, seinen Beitrag zu leisten, damit die Beschwerdegegnerin seine Integration beurteilen kann. Die Beschwerdegegnerin ist aber aufgrund ihrer Untersuchungspflicht gehalten, dem Beschwerdeführer aufzuzeigen, was er darlegen muss, um seine Integration zu belegen und sie muss im Einbürgerungsgespräch vielschichtige und differenzierte Fragen stellen, um sich ein Bild über seine Integration machen zu können.

7. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Beschwerdegegnerin das Einbürgerungsgesuch des Beschwerdeführers zu Unrecht wegen eines ungenügenden strafrechtlichen Leumunds abgelehnt hat. Des Weiteren stützt die Beschwerdegegnerin die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs auf die divergierenden Aussagen des Beschwerdeführers und von dessen Ehefrau, was die Zukunftsaussichten anbelangt und macht geltend, das Einbürgerungskriterium der geordneten persönlichen und familiären Verhältnissen sei damit nicht gegeben. Diese Begründung reicht jedoch nicht aus, um ein Einbürgerungsgesuch abzulehnen. Indem die Beschwerdegegnerin weitere Gründe für die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs erst im Rechtsmittelverfahren vorbringt, verletzt sie zudem die Begründungspflicht. Der angefochtene Entscheid ist daher aufgrund dieser Rechtsverletzungen aufzuheben und zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Der Klarheit halber ist indes anzumerken, dass die Gutheissung der Beschwerde nicht dahingehend zu verstehen ist, dass das Einbürgerungsgesuch des Beschwerdeführers nun unbesehen gutzuheissen ist. Aus dem bisher erstellten Sachverhalt ergeben sich starke Zweifel an seiner Integration. Die Bürgergemeinde Z wird daher die Integration des Beschwerdeführers vor einer erneuten Entscheid über sein Einbürgerungsgesuch vertieft zu prüfen haben. Sollten sich die erheblichen Zweifel an seiner Integration als stichhaltig erweisen, kann die Bürgergemeinde Z sein Einbürgerungsgesuch erneut abweisen, diesmal allerdings mit der erforderlichen Begründung.

III.

(...)

Entscheid des Regierungsrates vom 3. September 2019

# C

Stichwortverzeichnis

Öffentliche Aufgaben, 5

Öffentliche Aufgaben sind jene Aufgaben des Staates, zu deren Erfüllung dieser durch Verfassung oder Gesetz verpflichtet ist., 5

Öfflichkeitsprinzip, 5

Altersentlastung für Lehrpersonen, 8

Beachtung der Unschuldsvermutung bei der Prüfung des strafrechtlichen Leumunds; keine eigene Beurteilung von allfälligen Straftaten durch die Einbürgerungsbehörde , 21

Begründungspflicht , 21

Dem Öfflichkeitsprinzip unterliegen nur Dokumente, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe des Kantons oder einer Gemeinde betreffen., 5

Die Einbürgerungsbehörde hat aufzuzeigen, was dargelegt werden muss, um die Integration zu belegen; im Bürgerungsgespräch müssen vielschichtige und differenzierte Fragen gestellt werden , 21

Einbürgerungsgespräch, 15

Einbürgerungsvoraussetzungen , 15, 21

Keine Fokussierung auf einzelne Aspekte bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen  
gesamthafte Prüfung , 15

Personalrecht, 7

Umfassende Gründe für die Ablehnung des Bürgerungsgesuchs werden erst im Rechtsmittelverfahren vorgebracht; Verletzung der Begründungspflicht , 21

Untersuchungspflicht, 21

Vorgängige Bekanntgabe von Hilfsmitteln oder die Möglichkeit zur Teilnahme an entsprechenden Kursen zur Vorbereitung , 15