



Motion der SVP-Fraktion

betreffend die Einführung des Schweizer Bürgerrechts als Anstellungskriterium für Personen mit einer höheren leitenden Tätigkeit beim Kanton Zug

(Vorlage Nr. 3870.1 - 18018)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 23. September 2025

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das genannte Postulat wurde am 29. Januar 2025 eingereicht und vom Kantonsrat am 20. Februar 2025 an den Regierungsrat überwiesen. Wir erstatten Ihnen folgenden Bericht und Antrag.

1. Ausgangslage

Die in der Motion erwähnte Personengruppe stützt sich auf die Definition von § 2^{bis} Abs. 2 Bst. c des Personalgesetzes (PG) vom 1. September 1994 (BGS 154.21). Es geht um Mitarbeitende, die eine höhere leitende Tätigkeit ausüben, das heisst aufgrund ihrer Stellung und Verantwortung über weitreichende Entscheidungsbefugnisse verfügen oder Entscheide von grosser Tragweite massgeblich beeinflussen und dadurch auf die Struktur, den Geschäftsgang und die Entwicklung einer Verwaltungsabteilung oder einer Schule einen nachhaltigen Einfluss nehmen können, namentlich Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, Amtsleitende sowie Schulleitungsmitglieder. Die Motion verlangt, dass diese Personen zum Zeitpunkt ihrer Anstellung zwingend über das Schweizerische Bürgerrecht verfügen müssen.

In der Begründung der Motion werden zusätzlich noch kantonale Anstalten, Gerichte, die Datenschutzstelle und die Ombudsstelle namentlich erwähnt. Der Regierungsrat weist darauf hin, dass hierfür die entsprechenden Rechtsgrundlagen zu beachten sind. Zum Beispiel werden die oder der Datenschutzbeauftragte oder die Ombudsperson durch den Kantonsrat gewählt; die Richterinnen und Richter vom Volk. Das Personalrecht ist auf diese Personen nur insoweit anwendbar, als es mit den Bestimmungen der spezifischen Rechtsgrundlagen vereinbar ist.

2. Übergeordnetes Recht

2.1. Schweizerische Bundesverfassung

Gemäss Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Die Rechtsgleichheit gilt nach dem Wortlaut dieser Bestimmung für alle Menschen, also auch für ausländische Staatsangehörige. Nach Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. In Art. 8 Abs. 2 BV hat der schweizerische Verfassungsgeber in den Grundzügen die internationalen Grundrechtsgarantien aufgenommen, insbesondere auch Art. 14 zum Diskriminierungsverbot der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

2.2. Freizügigkeitsabkommen (FZA)

Zentraler Grundsatz des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (FZA; SR 0.142.112.681) ist die Nichtdiskriminierung, das heisst

das Verbot, die Staatsangehörigen einer Vertragspartei, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei aufhalten, aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit zu diskriminieren. Hierbei ist insbesondere das Gebot der Gleichbehandlung nach Art. 9 des Anhangs I FZA zu beachten. Dort heisst es: «Ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger einer Vertragspartei ist, darf auf Grund seiner Staatsangehörigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Entlohnung, Kündigung und, falls er arbeitslos geworden ist, im Hinblick auf berufliche Wiedereingliederung oder Wiedereinstellung nicht anders behandelt werden als die inländischen Arbeitnehmer.»

3. Kantonales Recht

3.1. Abweichungen vom übergeordneten Recht

Der Kanton kann gemäss Bundesverfassungsrecht und Völkerrecht aufgrund seiner Personalhoheit rechtliche Unterscheidungen zwischen eigenen und ausländischen Staatsangehörigen treffen, etwa bezüglich der politischen Grundrechte oder des Zugangs zu bestimmten öffentlichen Ämtern. Dies aber nur solange die Unterscheidungen sachlich und vernünftig gerechtfertigt sind beziehungsweise einem öffentlichen Interesse entsprechen und verhältnismässig sind¹.

Zum Beispiel sieht Art. 16 EMRK vor, dass es trotz des Diskriminierungsverbots in Art. 14 möglich ist, die politische Tätigkeit ausländischer Personen zu beschränken. Und Art. 10 FZA hält fest, dass einem Staatsangehörigen einer Vertragspartei, der eine unselbstständige Erwerbstätigkeit ausübt, das Recht auf eine Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung verweigert werden kann, sofern diese die Ausübung hoheitlicher Befugnisse umfasst und der Wahrung der allgemeinen Interessen des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften dient.

3.2. Bürgerrecht als Wahl- beziehungsweise Anstellungsvoraussetzung

Die Interessen des Kantons gebieten es, dass die vom Volk gewählten Mitglieder der Legislative, der Exekutive und der Judikative bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Gemäss § 27 Abs. 2 in Verbindung mit § 31 Abs. 1 Bst. d Ziff. 2 bis 4 der Verfassung des Kantons Zug (BGS 111.1) ist die Wählbarkeit als Kantonsrätin oder Kantonsrat, als Regierungsrätin oder Regierungsrat sowie Richterin oder Richter den Kantonsbürgerinnen und -bürgern sowie im Kanton gesetzlich niedergelassenen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern vorbehalten.

Für die Ausübung hoheitlicher Befugnisse bildet das Bürgerrecht ebenfalls eine Voraussetzung für die Anstellung. So ist § 5 Abs. 1 und Abs. 3 des Gesetzes über die Organisation der Polizei vom 30. November 2006 (Polizei-Organisationsgesetz; BGS 512.2) geregelt, dass für die Aufnahme in die Polizeischule und in die Polizei das Schweizer Bürgerrecht nötig ist.

4. Würdigung des Motionsanliegens

4.1. Sachliche Gründe

In der Motion geht es nicht um gewählte Behördenmitglieder oder Mitarbeitende mit hoheitlichen Befugnissen, sondern um höhere leitende Angestellte, deren Entscheidungsbefugnisse auf die Struktur, den Geschäftsgang und die Entwicklung ihrer «Verwaltungsabteilung oder Schule» beschränkt sind.

¹ vgl. Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl. 2023, Rz. 87 zu Art. 8 BV; BGE 129 I 392, E. 3.2.3. und 3.3.

Für eine gut funktionierende Verwaltung ist es vor allem erforderlich, dass die Mitarbeitenden in höherer leitender Tätigkeit die Erfüllung des Leistungsauftrags und einen geordneten Betriebsablauf sicherstellen. Ob sie hierfür geeignet sind, hängt nicht von ihrer Staatsbürgerschaft ab. Vielmehr erfordert eine höhere leitende Tätigkeit in erster Linie eine hohe Identifikation mit den damit verbundenen Aufgaben und die notwendigen fachlichen Fähigkeiten sowie die persönlichen Eigenschaften zur Erfüllung dieser Aufgaben. Diese Voraussetzungen können mittels entsprechender registerbasierter Eignungsprüfungen ermittelt werden, wie es § 2^{bis} Abs. 2 des Personalgesetzes vorsieht.

Der Regierungsrat sieht keinen vernünftigen oder sachlichen Grund dafür, den Zugang zu einer höheren leitenden Tätigkeit auf Personen mit Schweizer Bürgerrecht zu beschränken, um eine gute Dienstleistungsqualität der Verwaltung zu gewährleisten.

4.2. Werte des Kantons als Arbeitgeber

In seiner Strategie 2019–2026 «Mit Zug erfolgreich» hat der Regierungsrat als zentrale Herausforderung definiert, den Zusammenhalt zu pflegen und die Identifikation zu fördern. Es gehört explizit zu den strategischen Zielen, dass der Kanton Zug die Integration der Zugewanderten fördert und den Nutzen der Zuwanderung vermittelt. Im Weiteren wird im Leitbild postuliert, dass der Kanton die berufliche Entwicklung seiner Mitarbeitenden nach Leistung und Potenzial fördert. Eine Einschränkung aufgrund der Herkunft entspricht nicht dem Bild des Kantons als moderner und attraktiver Arbeitgeber.

Im Übrigen kann es sich der Kanton nicht leisten, in Zeiten des allgemeinen Fachkräftemangels den Zugang zu leitenden Tätigkeiten in der Verwaltung auf Schweizer Bürgerinnen und Bürger zu beschränken.

4.3. Schlussfolgerung

Die Einführung des Schweizer Bürgerrechts als Anstellungskriterium für alle Personen mit einer höheren leitenden Tätigkeit beim Kanton Zug widerspricht einerseits Bundes- und internationalem Recht und andererseits grundsätzlichen Interessen und Werten des Kantons. Sie ist deshalb abzulehnen.

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion der SVP-Fraktion betreffend die Einführung des Schweizer Bürgerrechts als Anstellungskriterium für Personen mit einer höheren leitenden Tätigkeit beim Kanton Zug (Vorlage Nr. 3870.1 - 18018) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 23. September 2025

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Andreas Hostettler

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart