

DI / Motion SP-GRÜ-Fraktion vom 23. April 2018

## Sachliche und diskriminierungsfreie Einbürgerungsentscheide

Antrag der Regierung vom 14. August 2018

### Nichteintreten.

#### Begründung:

Im Nachgang zum Einbürgerungsentscheid des Wiler Stadtparlamentes vom 5. April 2018 betreffend den Imam der mazedonisch-albanischen Gemeinschaft in Wil erachtet die Motionärin den Verfahrensablauf im Fall einer Einsprache als mit «grossen Schwierigkeiten in der Umsetzung» verbunden. So könne die öffentliche Diskussion eines Einbürgerungsgesuchs die Persönlichkeitsrechte der einbürgerungswilligen Person verletzen. Die Motionärin lädt die Regierung daher ein, dem Kantonsrat Entwürfe für Teilrevisionen der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) und des Gesetzes über das St.Galler Bürgerrecht (sGS 121.1; abgekürzt BRG) vorzulegen, die vorsehen, dass das zuständige kantonale Departement, nicht die Bürgerversammlung oder das Gemeindeparlament, über gültige Einsprachen entscheidet.

Im Nachgang zu den Bundesgerichtsentscheiden betreffend Urnenabstimmungen über Einbürgerungen (BGE 129 I 217 und BGE 129 I 232) und der in der Folge vom Bundesgericht ergangenen Rechtsprechung wurde mit dem III. Nachtrag zur Kantonsverfassung vom 17. Mai 2009 (nGS 45-79; 21.08.03) das Einbürgerungsverfahren im Kanton St.Gallen an die Vorgaben des Bundesgerichtes angepasst. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung weisen Einbürgerungsentscheide die Merkmale von Verwaltungsakten auf, bei deren Erlass verschiedene in der Schweizer Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) verankerte Rechte beachtet werden müssen. Das Bundesgericht hat im Entscheid 1 P.736/2004 vom 5. April 2005, Erw. 2, Folgendes festgehalten: «Nach der neueren Rechtsprechung stellen Beschlüsse über Einbürgerungsgesuche keine rein politischen Entscheidungen dar. Sie sind vielmehr auch als Verfügungen, mit denen individuell-konkret über den rechtlichen Status von Einzelpersonen befunden wird, zu betrachten. Sie unterliegen daher den allgemeinen verfassungsmässigen Verfahrensgarantien gemäss Art. 29 BV und sind zur Wahrung des Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV zu begründen.»

Das Bundesrecht verlangt seit dem Jahr 2009 als Folge dieser Bundesgerichtsentscheide im Fall eines ablehnenden Entscheids eine vorgängige begründete Antragstellung.<sup>1</sup> Die kantonale rechtliche Ausgestaltung mit dem Einbezug von Parlament oder Bürgerversammlung im Verfahren der ordentlichen Einbürgerung im Fall einer gültigen Einsprache ist im Kanton St.Gallen Resultat eines in den parlamentarischen Beratungen im Rahmen des III. Nachtrags zur Kantonsverfassung erzielten politischen Kompromisses. Es ist ein Verfahren gewählt worden, das in Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, des Bundesrechts und der Grundsätze des Verwaltungsverfahrens der politischen Mitwirkung den rechtlich zulässigen Raum belässt. Es handelte sich um den «bestmöglichen politischen Kompromiss» (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 8. Dezember 2009 zum Gesetz über das St.Galler Bürgerrecht [22.09.12], S. 5). Mit

<sup>1</sup> Vgl. Art. 15b des früheren Bürgerrechtsgesetzes (eingefügt durch Ziff. I des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 2007, in Kraft von 1. Januar 2009 bis 31. Dezember 2017 [AS 2008, 5911]) und Art. 16 des geltenden Bürgerrechtsgesetzes (SR 141.0).

dem geltenden Einspracheverfahren wird sichergestellt, dass die Stimmberechtigten einerseits die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs beantragen können und andererseits über die massgebenden Gründe für die Verweigerung der Einbürgerung informiert sind.<sup>2</sup>

Art. 15 Abs. 1 BÜG sieht vor, dass das kantonale Recht das Verfahren in Kanton und Gemeinde bestimmt. Der Einbürgerungsrat beschliesst gestützt auf Art. 104 Abs. 1 KV i.V.m. Art. 19 BRG über das Einbürgerungsgesuch. Zuvor stellt er gemäss Art. 17 BRG die für die Einbürgerung massgeblichen Sachverhalte fest (Abs. 1) und führt mit der gesuchstellenden Person das Einbürgerungsgespräch (Abs. 2).

Im Fall einer gültigen Einsprache beurteilt der Einbürgerungsrat, gestützt auf Art. 30 BRG, das Einbürgerungsgesuch unter Einbezug von Einsprache und Stellungnahme. Er beantragt gemäss Art. 32 Abs. 3 BRG der Bürgerversammlung oder dem Gemeindeparlament Zustimmung oder Ablehnung zum Einbürgerungsgesuch. Über jedes Einbürgerungsgesuch, gegen das gültig Einsprache erhoben und das nicht zurückgezogen worden ist, hat gestützt auf Art. 104 Abs. 3 KV i.V.m. Art. 33 BRG die Bürgerversammlung oder das Gemeindeparlament zu entscheiden. Art. 32 BRG legt den Inhalt des Gutachtens fest, das vor der Bürgerversammlung oder der Sitzung des Gemeindeparlamentes den Stimmberechtigten oder den Parlamentariern zugestellt wird.

Die Verfassungsbestimmung «setzt das gemeindedemokratische Element um, das Einbürgerungsentscheiden innewohnt»<sup>3</sup>. Das Parlament wollte mit dieser Lösung sicherstellen, «dass das Volk durch die Einsprachemöglichkeit das letzte Wort behält»<sup>4</sup>. Die vorberatende Kommission hielt in ihrem Bericht fest, dass die Einbürgerung in einem Spannungsverhältnis zwischen verschiedenen Grundrechten stehe. Das Recht der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung stehe dem Recht der um Einbürgerung nachsuchenden Personen auf einen begründeten, willkür- und diskriminierungsfreien Entscheid gegenüber. Das geltende Verfahren garantiere das Recht auf einen begründeten Entscheid und auf Wahrung des rechtlichen Gehörs. Falle die Beurteilung des Einbürgerungsrates im Einspracheverfahren zuungunsten der gesuchstellenden Person aus, sei im Weiteren sichergestellt, dass die Stimmberechtigten vom Einbürgerungsrat einen Antrag auf Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs erhielten. Sie würden über die Gründe informiert, die für die Verweigerung einer Einbürgerung massgebend sein sollten. Dieser Verfahrensweg verhindere das Entstehen formeller Mängel bei Einbürgerungsentscheiden.<sup>5</sup>

Wie erwähnt setzt das geltende Einspracheverfahren das gemeindedemokratische Element um und sichert die Verfahrensrechte der um Einbürgerung nachsuchenden Personen. Würde dem Kanton bzw. einem kantonalen Departement das Recht zugestanden, über eine Einsprache gegen einen kommunalen Einbürgerungsentscheid zu entscheiden, würden die kommunalen Mitbestimmungsrechte im Einbürgerungsverfahren unzulässig beschnitten. Es muss Sache der kommunal zuständigen Einbürgerungsinstanz bleiben, den Sachverhalt abzuklären und im Fall einer Einsprache die entsprechenden zusätzlichen Abklärungen zu treffen. Es liegt in der Natur der Einsprache, dass sie an die verfügende Behörde zu richten ist und von dieser behandelt wird. Im Einbürgerungsverfahren wird im Fall einer Einsprache das kommunale Entscheidungsrecht auf die Bürgerversammlung und das Gemeindeparlament übertragen, um die Mitbestimmungsrechte

---

<sup>2</sup> III. Nachtrag zur Kantonsverfassung (21.08.03), Bericht der vorberatenden Kommission vom 16. Januar 2009, Beilage, S. 8.

<sup>3</sup> III. Nachtrag zur Kantonsverfassung (21.08.03), Bericht der vorberatenden Kommission vom 16. Januar 2009, Beilage, S. 9.

<sup>4</sup> III. Nachtrag zur Kantonsverfassung (21.08.03), Bericht der vorberatenden Kommission vom 16. Januar 2009, S. 2.

<sup>5</sup> III. Nachtrag zur Kantonsverfassung (21.08.03), Bericht der vorberatenden Kommission vom 16. Januar 2009, S. 2.

des Volkes zu gewährleisten. Im Einspracheverfahren ist eine Beurteilung durch eine Rechtsmittelinstanz nicht möglich.<sup>6</sup>

Das Einbürgerungsverfahren ist dreistufig: Die politische Gemeinde entscheidet über das kommunale Bürgerrecht, der Kanton über das Kantonsbürgerrecht und der Bund über das eidgenössische Bürgerrecht. Ein kommunaler Entscheid bleibt somit im Einspracheverfahren ein kommunaler Entscheid und kann nicht mittels Einsprache an die höhere Staatsebene, vorliegend den Kanton, weitergezogen werden. Die verfügende Behörde wird mittels Einsprache zur Überprüfung ihres eigenen Entscheides verpflichtet. Diese kommunale Überprüfung kann nicht durch eine höhere Staatsebene abgeschlossen werden. Wird der gesetzlich vorgesehene Verfahrensweg eingehalten, kommt es nicht zu einer Verletzung von Persönlichkeitsrechten der um Einbürgerung nachsuchenden Person. Es liegt in der Verantwortung der kommunal zuständigen Instanzen, Verfahrensweg und Verfahrensrechte einzuhalten. Das kantonale Recht gibt die entsprechenden Leitlinien vor. Die Beurteilung des Einbürgerungsgesuchs durch den Kanton erfolgt nach Abschluss des kommunalen Verfahrens und eines entsprechenden kommunalen Entscheids – im Rahmen der Erteilung des Kantonsbürgerrechts oder als Rechtsmittelinstanz im Rahmen eines Rekurses der gesuchstellenden Person.

---

<sup>6</sup> U. Häfelin / G. Müller / F. Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich / St.Gallen 2016, Rz. 1194.