

III. Nachtrag zur Kantonsverfassung (Zuständiges Organ für Einbürgerungsbeschlüsse)

Bericht der vorberatenden Kommission vom 16. Januar 2009

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Einbürgerungsrat als primäres Einbürgerungsorgan.....	1
1.1. Einsprache- und Auflageverfahren	1
1.2. Beschluss der Bürgerversammlung bzw. des Gemeindeparlamentes	2
1.3. Sicherstellung eines verfassungsmässig korrekten Verfahrens	2
1.4. Einheitliches Verfahren der St.Galler Gemeinden.....	2
1.5. Dringlichkeit.....	2
2. Fazit	3
3. Antrag	3
Beilage: 21.08.03 III. Nachtrag zur Kantonsverfassung (Zuständiges Organ für Einbürgerungsbeschlüsse) / Beurteilung der Anträge der CVP-Fraktion vom 24. November 2008 zu Art. 104 und 104a (Bericht des Dienstes für Recht und Legistik vom 9. Januar 2009)	4

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission hat die Anträge der CVP-Fraktion vom 24. November 2008 an der Sitzung vom 16. Januar 2009 beraten. Vorgängig hatte die Kommission eine Beurteilung der Anträge durch die Dienststelle für Recht und Legistik der Staatskanzlei beantragt. Das Exposé der Dienststelle für Recht und Legistik (Beilage zu diesem Bericht) wurde allen Kommissionsmitgliedern zugestellt. Die Prüfung der Anträge hat ergeben, dass diese in allen Teilen als rechtskonform und in Einklang mit dem Bundesrecht sind. Im Exposé sind einige formelle Änderungsvorschläge enthalten, die von der Kommission ebenfalls gutgeheissen wurden. Die Kommission beantragt dem Kantonsrat einstimmig, unter Berücksichtigung des ausformulierten Entwurfs der Dienststelle für Recht und Legistik auf den CVP-Vorschlag einzutreten und diesen gutzuheissen. Die Regierung unterstützt diesen Antrag ebenfalls.

1. Einbürgerungsrat als primäres Einbürgerungsorgan

Der Vorschlag der CVP-Fraktion sieht vor, dass der Einbürgerungsrat über die Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts beschliessen soll. Er verfügt über sämtliche Informationen, die für die Prüfung der rechtlichen Einbürgerungsvoraussetzungen notwendig sind. Die primäre Zuständigkeit des Einbürgerungsrates ist sachlich naheliegend. Der Beschluss untersteht einem Einspracheverfahren und ist abschliessend, sofern dieser nicht von Stimmberechtigten angefochten wird.

1.1. Einsprache- und Auflageverfahren

Ein Einbürgerungsbeschluss des Einbürgerungsrates soll im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde bekannt gegeben und mit Informationen über die Eignung der gesuchstellenden Person öffentlich aufgelegt werden. Darauf erhalten die Stimmberechtigten die Möglichkeit, gegen den Beschluss des Einbürgerungsrates schriftlich und begründet Einsprache zu erheben. Die Einsprache ist der um das Bürgerrecht ersuchenden Person im Sinn der Gewährung

des rechtlichen Gehörs bekannt zu geben. Die Einsprachefrist soll nicht auf Verfassungsstufe, sondern anschliessend im Gesetz festgelegt werden.

1.2. Beschluss der Bürgerversammlung bzw. des Gemeindeparlamentes

Ist die Einsprache gültig, entscheidet die Bürgerversammlung beziehungsweise – in Gemeinden mit Parlament – das Gemeindeparlament über diese bestrittene Einbürgerung. Die Kommission sieht darin den Vorteil, dass damit einerseits sichergestellt wird, dass das Volk durch die Einsprachemöglichkeit das letzte Wort behält. Andererseits können dadurch die Bürgerversammlungen entlastet werden, indem über unbestrittene Einbürgerungsgesuche nicht mehr beschlossen werden muss.

1.3. Sicherstellung eines verfassungsmässig korrekten Verfahrens

Das bisherige Einbürgerungsverfahren im Kanton St.Gallen ist seit einem Bundesgerichtsentscheid im Jahr 2003 unbefriedigend. Die Einbürgerung steht in einem Spannungsverhältnis zwischen verschiedenen Grundrechten. Das Recht der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung steht dem Recht der Einbürgerungswilligen auf einen begründeten, willkür- und diskriminierungsfreien Entscheid gegenüber. Es kommt immer wieder zu aufwendigen Rechtsmittelverfahren, weil die ablehnenden Entscheide der Bürgerversammlungen nicht mit den erwähnten Grundsätzen vereinbar waren. Insbesondere wurde des Öfteren der Anspruch auf Begründung und auf rechtliches Gehör verletzt. Mit der beantragten Änderung des Einbürgerungsverfahrens kann einerseits das Recht auf einen begründeten Entscheid und andererseits der Anspruch auf rechtliches Gehör gewährleistet werden. Die gesuchstellenden Personen werden von den eingegangenen Einsprachen in Kenntnis gesetzt und erhalten damit die Möglichkeit, gegen die erhobenen Einwendungen Stellung zu nehmen. In der Praxis wird dies in gewissen Fällen auch zu Rückzügen von Gesuchen führen. Ausserdem ist sichergestellt, dass die Stimmberechtigten über einen Antrag auf Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs verfügen und entsprechend auch über die Gründe informiert sind, die für die Verweigerung einer Einbürgerung massgebend sein sollen. Somit ist zu erwarten, dass künftig Rechtsmittelverfahren aufgrund formeller Mängel bei Einbürgerungsentscheiden vermieden werden können. Die Voraussetzungen für die Gültigkeit einer Einsprache, insbesondere auch die Anforderungen an die Begründung sowie an den bundesrechtlich vorgeschriebenen Rechtsschutz, werden im zu revidierenden kantonalen Bürgerrechtsgesetz konkreter geregelt werden.

1.4. Einheitliches Verfahren der St.Galler Gemeinden

Die frühere Vorlage enthielt den Vorschlag, wonach die Gemeinden in den Gemeindeordnungen die abschliessende Einbürgerungskompetenz an den Einbürgerungsrat delegieren können. Unterschiedliche Einbürgerungszuständigkeiten und -verfahren innerhalb des Kantons wären die Folge. Diese Variante wurde in der Kommission erneut eingehend diskutiert und in der Folge dann verworfen. Die vorberatende Kommission wie auch die Regierung sehen einen wesentlichen Vorteil darin, dass durch das vorgeschlagene Einsprache- und Auflageverfahren eine einheitliche Regelung des Einbürgerungsverfahrens für alle politischen Gemeinden gefunden werden konnte.

1.5. Dringlichkeit

Nach der Ablehnung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 wird im Einbürgerungsrecht mit von der Regierung erlassenen befristeten Dringlichkeitsverordnungen gearbeitet. Diesen unbefriedigenden Rechtszustand gilt es möglichst bald zu beenden. Die bundesgesetzlichen Vorgaben bezüglich des Anspruchs auf Begründung und rechtliches Gehör sowie des Beschwerderechts vor einem kantonalen Gericht sind seit 1. Januar 2009 anwendbar. Der vorgeschlagene Nachtrag der Kantonsverfassung

enthält dazu einen Lösungsansatz, der auf Gesetzesebene noch zu konkretisieren sein wird. Durch den Erlass eines ordentlichen Gesetzes mit dem neuen vorgeschlagenen Verfahren könnte endlich das Notrecht abgelöst werden. Es soll deshalb vorgesehen werden, die erste und zweite Lesung für die Änderung der Kantonsverfassung in der Februarsession durchzuführen und die Volksabstimmung bereits auf den Mai 2009 anzusetzen. Anschliessend würden die Gesetzesanpassungen an die Hand genommen werden.

2. Fazit

Die Beratung in der vorberatenden Kommission ergab, dass mit dem CVP-Vorschlag ein Einbürgerungsverfahren gefunden werden konnte, das die rechtsstaatlichen Anforderungen eines Verwaltungsverfahrens vollumfänglich erfüllt und gleichzeitig das Mitspracherecht der Stimmberechtigten berücksichtigt. Es scheint, dass dadurch nach längerer Zeit ein bestmöglicher politischer Konsens im Einbürgerungsverfahren gefunden werden kann.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt die vorberatende Kommission dem Kantonsrat, auf den CVP-Vorschlag gemäss dem von der Dienststelle für Recht und Legistik ausgearbeiteten Entwurf eines III. Nachtrags zur Kantonsverfassung (Zuständiges Organ für Einbürgerungsbeschlüsse) einzutreten.

Die Präsidentin der vorberatenden
Kommission:

Margrit Stadler-Egli-Kirchberg

Staatskanzlei
des Kantons St.Gallen



Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen
Telefon 071 229 32 60, Fax 071 229 39 55

21.08.03

III. Nachtrag zur Kantonsverfassung (Zuständiges Organ für Einbürgerungsbeschlüsse)

Beurteilung der Anträge der CVP-Fraktion vom 24. November 2008 zu Art. 104 und 104a

Die vorberatende Kommission betreffend II. Nachtrag zur Kantonsverfassung (Proporzverfahren für die Wahl des Einbürgerungsrates [21.08.02]) und III. Nachtrag zur Kantonsverfassung (Zuständiges Organ für Einbürgerungsbeschlüsse [21.08.03]) hat im Zirkulationsverfahren beschlossen, dass ihr für die weiteren Beratungen ein Exposé über die rechtlichen Aspekte der Anträge der CVP-Fraktion vom 24. November 2008 zu Art. 104 und 104a des III. Nachtrags zur Kantonsverfassung unterbreitet wird.

1. Ausgangslage

1.1. Eidgenössisches Bürgerrechtsgesetz (Änderung vom 21. Dezember 2007)

Am 1. Januar 2009 ist die Änderung des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes (SR 141.0; abgekürzt BüG) vom 21. Dezember 2007 in Kraft getreten (AS 2008, 5911). Die im vorliegenden Zusammenhang massgebenden neuen Bestimmungen lauten wie folgt:

Verfahren im Kanton

Art. 15a. Das Verfahren im Kanton und in der Gemeinde wird durch das kantonale Recht geregelt.

Das kantonale Recht kann vorsehen, dass ein Einbürgerungsgesuch den Stimmberechtigten an einer Gemeindeversammlung zum Entscheid vorgelegt wird.

Begründungspflicht

Art. 15b. Die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches ist zu begründen.

Die Stimmberechtigten können ein Einbürgerungsgesuch nur ablehnen, wenn ein entsprechender Antrag gestellt und begründet wurde.

Beschwerde vor einem kantonalen Gericht

Art. 50. Die Kantone setzen Gerichtsbehörden ein, die als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen ablehnende Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilen.

Die Änderung des Bundesgesetzes geht auf eine Vorlage der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) vom 27. Oktober 2005 zurück.¹ Ausgangslage bildete die Parlamentarische Initiative 03.454s Pfisterer «Bürgerrechtsgesetz. Änderung», die Urteile des Bundesgerichts vom 9. Juli 2003² und vom 12. Mai 2004³ sowie zwei parlamentarische Initiativen im Nationalrat und drei Standesinitiativen. Thematik aller Vorstösse und Gerichtsurteile war die Form der kommunalen Beschlussfassung über Einbürgerungsgesuche und die Verpflichtung, die Ablehnung von Gesuchen zu begründen, sowie die Möglichkeit einer gerichtlichen Beurteilung von ablehnenden Entscheiden. Der Gesetzesentwurf der SPK-S sah im Gegensatz zu dem nun geltenden Art. 15a Abs. 2 BÜG noch vor, dass das kantonale Recht bei Festlegung der Zuständigkeit der Stimmberechtigten sowohl die Abstimmungen an der Urne wie auch die Beschlussfassung in der Gemeindeversammlung vorsehen kann. Im Verfahren der Differenzbereinigung im Verlauf der Wintersession 2007 der eidgenössischen Räte obsiegte die vom Nationalrat favorisierte Regelung, wonach bei Festlegung der Zuständigkeit der Stimmberechtigten die Abstimmung über Einbürgerungsgesuche an der Urne ausgeschlossen ist.⁴ Der Nationalrat liess sich im Wesentlichen von den Bundesgerichtsurteilen vom 9. Juli 2003 leiten, wonach bei Abstimmungen an der Urne die Begründung von ablehnenden Entscheiden systembedingt nicht genügend individualisierbar, konkretisierbar und nachvollziehbar sei.⁵ Um die Gesetzesvorlage nicht in ihrer Gesamtheit zu gefährden, übernahm der Ständerat schliesslich die vom Nationalrat beschlossene Regelung.⁶

1.2. Vorgaben

Die vorstehend zitierten bundesgesetzlichen Bestimmungen enthalten folgende Vorgaben für die kantonale Gesetzgebung:

- Das kantonale Recht legt das Verfahren⁷ und – damit einhergehend – die Zuständigkeit für die Beschlussfassung über Einbürgerungsgesuche⁸ fest.
- Das kantonale Recht kann die Zuständigkeit für die Beschlussfassung über Einbürgerungsgesuche an die Stimmberechtigten übertragen. Macht es von dieser Möglichkeit Gebrauch, erfolgt die Beschlussfassung an der Gemeindeversammlung (Bürgerversammlung); die Abstimmung an der Urne ist ausgeschlossen.⁹
- Das kantonale Recht legt das Verfahren fest, das die Begründungspflicht bei Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches beachtet.¹⁰

¹ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 27. Oktober 2005 zur Parlamentarischen Initiative Bürgerrechtsgesetz. Änderung (03.454); BBl 2005, 6941 ff.

² BGE 129 I 217 und 129 I 232.

³ BGE 130 I 140.

⁴ Vgl. insbesondere: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung / Ständerat, Wintersession 2007, 5. Sitzung vom 10. Dezember 2007 (03.454), 1048 ff.; Amtliches Bulletin der Bundesversammlung / Nationalrat, Wintersession 2007, 8. Sitzung vom 17. Dezember 2007 (03.454), 1939 ff.; Amtliches Bulletin der Bundesversammlung / Ständerat, Wintersession 2007, 10. Sitzung vom 19. Dezember 2007 (03.454), 1163.

⁵ Vgl. das Votum des Kommissionssprechers der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, Fluri-Solothurn, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung / Nationalrat, Herbstsession 2007, 13. Sitzung vom 2. Oktober 2007 (03.454), 1563.

⁶ Vgl. das Votum des Kommissionssprechers der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, Inderkum-Uri, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung / Ständerat, Wintersession 2007, 10. Sitzung vom 19. Dezember 2007 (03.454), 1163.

⁷ Art. 15a Abs. 1 BÜG.

⁸ Art. 15a Abs. 1 in Verbindung mit Art. 15a Abs. 2 BÜG.

⁹ Art. 15a Abs. 2 BÜG.

¹⁰ Art. 15b Abs. 1 BÜG.

- Überträgt das kantonale Recht die Zuständigkeit für die Beschlussfassung über Einbürgerungsgesuche an die Stimmberechtigten an der Bürgerversammlung, ist die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches nur bei Vorliegen eines entsprechenden Antrags und unter Einhaltung der Begründungspflicht zulässig.¹¹

1.3. Fragestellung

Die Anträge zu Art. 104 und 104a beziehungsweise das damit vorgeschlagene Verfahren der Einbürgerung im Allgemeinen sind aufgrund der folgenden drei Fragen zu beurteilen:

- Kann das kantonale Recht vorsehen, dass die Zuständigkeit der Stimmberechtigten an der Bürgerversammlung nicht generell, sondern einzelfallweise aufgrund einer Einsprache besteht?
- Genügt das beantragte Einspracheverfahren dem Erfordernis auf Vorliegen eines auf Ablehnung gerichteten Antrags und der Begründungspflicht?
- Gewährleistet das beantragte Einspracheverfahren den Rechtsschutz?

2. Beurteilung des vorgeschlagenen Verfahrens

2.1. Zur Zulässigkeit der einzelfallweisen Zuständigkeit der Stimmberechtigten

Nach der Grundsatzbestimmung von Art. 15a Abs. 1 BÜG bestimmt der Kanton das Einbürgerungsverfahren, und es liegt auch in dessen Kompetenz, die zuständigen Entscheidungsorgane zu bezeichnen.¹² Die bundesgesetzlichen Bestimmungen sind darauf ausgerichtet, für die Einbürgerungsverfahren im Kanton und in den Gemeinden ausdrücklich den Kanton für zuständig zu erklären.¹³ Dem Kanton wird damit ein erheblicher Gestaltungsspielraum eingeräumt, was bereits von Verfassungen wegen vorgegeben ist, nachdem Art. 38 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) den Bund lediglich zum Erlass von Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone ermächtigt. Es liegt somit in der Zuständigkeit der Kantone, «ihre Einbürgerungsdemokratie so auszugestalten, wie sie es wünschen», weshalb sich der Bundesgesetzgeber darauf zu beschränken hat, «Brücken zwischen den verschiedenen Anforderungen der Verfassung» zu schlagen, indem er «flankierende Massnahmen» regelt, um Grundrechte, Begründungspflicht und Rechtsschutz «unter einen Hut zu bringen».¹⁴ Aus der Bundesverfassung sowie aus dem Wortlaut von Art. 15a Abs. 1 BÜG und dem für diese Bestimmung massgebenden Willen des Bundesgesetzgebers ergibt sich, dass das kantonale Recht jegliches Einbürgerungsverfahren vorsehen kann, solange dessen Regeln die Grundrechte achten, die Begründungspflicht vorsehen und den Rechtsschutz gewährleisten. Es ergibt sich somit, dass Art. 15a Abs. 1 BÜG einer Regelung, wonach die Stimmberechtigten nicht generell, sondern einzelfallweise für die Beschlussfassung über Einbürgerungsgesuche zuständig sind, nicht entgegensteht.

Art. 15a Abs. 2 BÜG bestimmt, dass – wenn das kantonale Recht die Zuständigkeit der Stimmberechtigten festlegt – die Beschlussfassung über Einbürgerungsgesuche nur an der Gemeindeversammlung (Bürgerversammlung) erfolgen darf; Urnenabstimmungen sind ausgeschlos-

¹¹ Art. 15b Abs. 2 BÜG.

¹² Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 27. Oktober 2005 zur Parlamentarischen Initiative Bürgerrechtsgesetz. Änderung (03.454); BBI 2005, 6952.

¹³ Stellungnahme des Bundesrates vom 2. Dezember 2005 zur Parlamentarischen Initiative Bürgerrechtsgesetz. Änderung (Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 27. Oktober 2005 [03.454]), BBI 2005, 7125 ff., 7126.

¹⁴ Vgl. das Votum des Urhebers der Parlamentarischen Initiative Bürgerrechtsgesetz. Änderung, Pfisterer-Aargau, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung / Ständerat, Wintersession 2005, 11. Sitzung vom 14. Dezember 2005 (03.454), 1138.

sen. Weder aufgrund des Wortlautes dieser Bestimmung noch aufgrund der Beratungen in den eidgenössischen Räten lassen sich Gründe anführen, die einen einzelfallweisen Einbezug der Stimmberechtigten und damit eine einzelfallweise Beschlussfassung über Einbürgerungsgesuche an der Bürgerversammlung von Bundesrechts wegen ausschliessen. Vielmehr muss es ihm Rahmen der verfassungsrechtlichen Organisationshoheit der Kantone bei der Ausgestaltung des Verfahrensrecht für Einbürgerungen als zulässig bezeichnet werden, wenn ein Kanton von einer generellen Beschlussfassungskompetenz der Stimmberechtigten absieht und an deren Stelle ein vorgelagertes Verfahren institutionalisiert, das erst bei Vorhandensein von besonderen Voraussetzungen, wie das Vorliegen einer frist- und formgerecht eingereichten Einsprache, zum Einbezug der Stimmberechtigten führt. Gegen eine solche Regelung kann auch nicht angeführt werden, dass dadurch die gesuchstellenden Personen ungleich behandelt würden, indem einzelne Gesuche noch der Zustimmung der Stimmberechtigten bedürfen, während andere Gesuche von der Exekutive, d.h. vom Einbürgerungsrat, abschliessend erledigt werden. Diese Differenzierung verwirklicht nichts anderes, als den vom Bundesgesetzgeber verfolgten Zweck, nämlich die Berücksichtigung der Doppelnatur eines Einbürgerungsentscheides, der einerseits einen politisch-demokratischen Akt und andererseits einen persönlichkeitsbezogenen Rechtsanwendungsakt, welcher rechtsstaatlichen Anforderungen genügen muss, darstellt.¹⁵ Das beantragte Verfahren ist geeignet, die Grundsätze von Rechtsstaatlichkeit und Einbürgerungsdemokratie gemeinsam und parallel umzusetzen.¹⁶

2.2. Zum Erfordernis von Antragstellung und Begründungspflicht

Art. 15b Abs. 1 BÜG hält als Grundsatz fest, dass die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches zu begründen ist. Diese Vorschrift gilt unabhängig davon, welches Organ über Einbürgerungsgesuche entscheidet. Lehnt eine Exekutivbehörde, wie der Einbürgerungsrat, die Einbürgerung ab, so hat sie für eine rechtsgenügeliche Begründung zu sorgen. Ebenso muss eine solche Begründung vorliegen, wenn die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung einen ablehnenden Beschluss fassen. Art. 15b Abs. 2 BÜG legt fest, dass eine Ablehnung seitens der Stimmberechtigten nur zulässig ist, wenn ein entsprechender Antrag gestellt und begründet wurde. Das beantragte Einspracheverfahren ist unter dem Gesichtspunkt dieser Bestimmung zu beurteilen.

Vorab ist auch in diesem Zusammenhang massgebend, dass das Bundesrecht den Kantonen einen umfassenden Gestaltungsspielraum in der Rechtsetzung belässt. Seitens des damaligen bundesrätlichen Sprechers wurde im Rahmen der Beratungen in den eidgenössischen Räten hinsichtlich der Begründungspflicht denn auch hervorgehoben, dass es dem Entscheid der Kantone obliege, wie sie die Begründung erfassen wollen; dies betreffe den Bereich der von ihnen zu erlassenden Verfahrensvorschriften.¹⁷ Aus dem Wortlaut von Art. 15b Abs. 2 BÜG – Verwendung der Vergangenheitsform: «...gestellt und begründet *wurde*» – und aus den Gesetzesmaterialien geht hervor, dass das Bundesrecht lediglich einen vor der Beschlussfassung vorliegenden Antrag einschliesslich Begründung verlangt. «Die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches durch die Stimmberechtigten soll ... nur dann möglich sein, wenn vorgängig ein entsprechender Antrag gestellt wurde und zum Zeitpunkt der Abstimmung eine beschwerdefähige Begründung vorliegt. ... Mit Blick auf die Sicherstellung der Begründungspflicht hat sich in verschiedenen Kantonen gezeigt, dass bei Abstimmungen ohne vorgängig eingereichte Ableh-

¹⁵ Vgl. die Voten des Kommissionssprechers der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, Fluri-Solothurn, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung / Nationalrat, Herbstsession 2007, 13. Sitzung vom 2. Oktober 2007 (03.454), 1563, sowie des Kommissionssprechers der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, Inderkum-Uri, und des Urhebers der Parlamentarischen Initiative Bürgerrechtsgesetz. Änderung, Pfisterer-Aargau, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung / Ständerat, Wintersession 2005, 11. Sitzung vom 14. Dezember 2005 (03.454), 1134 und 1138.

¹⁶ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 27. Oktober 2005 zur Parlamentarischen Initiative Bürgerrechtsgesetz. Änderung (03.454); BBI 2005, 6950.

¹⁷ Vgl. das Votum des Vorstehers des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Bundesrat Blocher, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung / Ständerat, Wintersession 2007, 5. Sitzung vom 10. Dezember 2007 (03.454), 1050.

nungsgründe kein rechtsstaatlich befriedigendes Verfahren gewährleistet werden kann. Die Kantone haben daher sicherzustellen, dass den Stimmberechtigten bereits im Zeitpunkt der Stimmabgabe die Gründe einer allfälligen Ablehnung bekannt sind.»¹⁸

Das beantragte Einspracheverfahren stellt sicher, dass die Stimmberechtigten einerseits über einen Antrag auf Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs verfügen und andererseits über die Gründe informiert sind, die für die Verweigerung der Einbürgerung massgebend sein sollen.¹⁹

Es wird Sache des kantonalen Gesetzgebers sein, die Anforderungen an die Begründung zu konkretisieren sowie festzulegen, ob und wie allfällige in der Bürgerversammlung zusätzlich angeführte Ablehnungsgründe mitberücksichtigt werden. In Bezug auf die anvisierte verfassungsrechtliche Regelung ist festzustellen, dass diese mit den Anforderungen des Bundesrechts in Einklang steht und namentlich auch den Aspekt der Vorgängigkeit von Antragstellung und Begründung berücksichtigt.²⁰

2.3. Zur Gewährleistung des Rechtsschutzes

Das beantragte Einspracheverfahren, das – wie erwähnt – die bundesrechtlich verlangte vorgängige Antragstellung mit Begründungspflicht umzusetzen vermag, ermöglicht der gesuchstellenden Personen, den ablehnenden Beschluss anzufechten und in Übereinstimmung mit Art. 50 BÜG an ein kantonales Gericht weiterzuziehen. Die Ausgestaltung des Rechtsmittelbeziehungswise Beschwerdeverfahrens wird auf Gesetzesstufe zu erfolgen haben.

3. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

3.1. Hinweise auf Bundesrechtskonformität und ergänzenden Rechtsetzungsbedarf

Art. 104 Abs. 1 steht – ausgehend von den vorstehenden Ausführungen – in Einklang mit dem Bundesrecht. Nachdem die Erteilung des Bürgerrechts der politischen Gemeinde unmittelbar den Erwerb des Ortsbürgerrechts nach sich zieht, sollte in Übereinstimmung mit dem Antrag der vorberatenden Kommission vom 22. Oktober 2008 im ersten Satz die Formulierung «über die Erteilung des Gemeinde- und __ Ortsbürgerrechts» verwendet werden.²¹ Im zweiten Satz sollte verdeutlicht werden, dass es sich um die amtlichen Publikationsorgane der politischen

¹⁸ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 27. Oktober 2005 zur Parlamentarischen Initiative Bürgerrechtsgesetz. Änderung (03.454); BBl 2005, 6950 und 6952. Vgl. auch das Votum des Kommissionssprechers der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, Inderkum-Uri, zu Art. 15b BÜG, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung / Ständerat, Wintersession 2005, 11. Sitzung vom 14. Dezember 2005 (03.454), 1141, wonach das Instrumentarium des kantonalen Rechts so auszugestalten ist, «dass spätestens im Zeitpunkt des Einbürgerungsentscheides ein Antrag auf Ablehnung gestellt und begründet sein muss».

¹⁹ Der Urheber der Parlamentarischen Initiative Bürgerrechtsgesetz. Änderung, Pfisterer-Aargau, hielt fest, dass ein Einspracheverfahren ein mögliches Instrument sei, das es der zuständigen Behörde erlaube, die Gründe für eine Ablehnung zu ermitteln. Vgl. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung / Ständerat, Wintersession 2005, 11. Sitzung vom 14. Dezember 2005 (03.454), 1138. Der Votant machte diese Aussage zwar im Zusammenhang mit der damals noch nicht entschiedenen Frage, ob auch Urnenabstimmungen zulässig sein sollen; sie lässt sich jedoch ohne Weiteres auch auf das Verfahren an der Bürgerversammlung übertragen.

²⁰ Mit dem der Bürgerversammlung vorangehenden Einspracheverfahren kann der vom damaligen bundesrätlichen Sprecher, Bundesrat Blocher, erwähnten Schwierigkeit bei der Erfassung der Ablehnungsgründe im Verlauf der Versammlung begegnet werden: «Es wird natürlich anerkannt, dass es für eine Gemeindeversammlung schwierig sein wird zu sagen, was der Grund für die Ablehnung war. Denn wenn jemand eine Ablehnung beantragt und dafür einen Grund vorbringt, heisst das noch nicht, dass die anderen, die auch ablehnen, die gleiche Meinung in Bezug auf den Grund teilen – die Praxis wird es zeigen.» Amtliches Bulletin der Bundesversammlung / Ständerat, Wintersession 2005, 11. Sitzung vom 14. Dezember 2005 (03.454), 1140. Das Einspracheverfahren ermöglicht es, dass die Gründe bereits im Vorfeld der Bürgerversammlung bekannt sind, so dass die Stimmberechtigten diese im Voraus werten und sich auf die entsprechende Diskussion vorbereiten können.

²¹ Im Entwurf der Regierung ist die bisherige Formulierung von Art. 104 Abs. 1 erstem Satz der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) irrtümlich geändert worden.

Gemeinde handelt, dies ebenfalls unter Berücksichtigung, dass das Ortsbürgerrecht nicht selbständig verliehen wird. Im Übrigen findet Art. 104 Abs. 1 zweiter Satz die verfahrensrechtliche Fortsetzung in Art. 7 und 9 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) beziehungsweise in Art. 5 und 7 des Gemeindegesetzes gemäss Entwurf der Regierung vom 11. März 2008²² beziehungsweise gemäss Ergebnis der 1. Lesung des Kantonsrates vom 23. September 2008.

Aus der Begründung zum Antrag der CVP-Fraktion geht hervor, dass die aufzulegenden Beschlüsse dieselben Informationen aufweisen sollen, wie sie nach geltendem Recht im Gutachten an die Stimmberechtigten enthalten sind. Der Begriff «Beschluss» bezieht sich jedoch nach dem allgemeinen und dem in der Rechtsordnung verwendeten Sprachgebrauch auf das Beratungsergebnis eines Organs. Es wird Sache des Gesetzes sein, die in die Auflage einzubeziehenden Informationen konkret zu bezeichnen. Weil die Auflage Grundlage für die Einsprache und deren Begründung bildet, ist es indessen geboten, in der Verfassung selbst festzulegen, dass nicht nur der Beschluss Gegenstand der Auflage bildet, sondern dass dabei – in Anlehnung an Art. 10quater Abs. 2 Bst. e des Bürgerrechtsgesetzes (sGS 121.1; abgekürzt BRG) – auch Angaben über die Eignung der gesuchstellenden Person für die Einbürgerung zu machen sind.

Art. 104 Abs. 2 umschreibt die Grundzüge des Einspracheverfahrens. Die Bestimmung ist im Sinn der vorstehenden Ausführungen als bundesrechtskonform zu beurteilen. Bedeutsam ist die verfassungsrechtliche Vorgabe, dass die Einsprache schriftlich und begründet einzureichen sowie – im Fall einer Einsprache – das rechtliche Gehör zu gewähren ist. Auf Gesetzesstufe werden die Anforderungen an die Begründung festzulegen sein, um einerseits eine angemessene Information der Stimmberechtigten zu gewährleisten und andererseits ein wirksames Rechtsschutzverfahren sicherzustellen.²³ Auch wird durch geeignete Gesetzesbestimmungen möglichen querulatorischen Einsprachen vorgebeugt werden müssen, dies insbesondere mit Blick darauf, dass eine einzige stimmberechtigte Person ein Einspracheverfahren in Gang setzen und die Traktandierung der Einbürgerung an der Bürgerversammlung oder im Gemeindeparlament herbeiführen kann. Der Bürgerversammlung beziehungsweise dem Gemeindeparlament sollen jene Einbürgerungen zur Beschlussfassung unterbreitet werden, gegen die nach Massgabe des Gesetzes formell, z.B. in Bezug auf die Frist, und materiell, z.B. hinsichtlich der Begründung, die Einsprache gültig erhoben worden ist.

In Bezug auf das Einspracheverfahren stellt sich die Frage, ob mit der Festlegung der Einsprachefrist von dreissig Tagen in der Verfassung eine stufengerechte Regelung vorgenommen wird. Üblicherweise werden solche und andere auf den Verfahrensablauf bezogene Bestimmungen im formellen Gesetz normiert. Vorzuziehen ist deshalb eine Regelung, bei der die Einsprachefrist im Gesetz festgelegt wird.

Art. 104 Abs. 3 setzt das gemeindedemokratische Element, das Einbürgerungsentscheiden innewohnt, um. Dieses wird allerdings in Gemeinden mit Parlament insofern in nicht direkt-demokratischer Form verwirklicht, als eine Einsprache aus dem Kreis der Stimmberechtigten nicht wie in Gemeinden mit Bürgerversammlung zu einer Volksabstimmung, sondern zur Beratung und Beschlussfassung im Gemeindeparlament führt.²⁴ Diese Lösung erscheint angesichts des Umstandes, dass in Gemeinden mit Parlament schon nach früherem wie auch nach geltendem

²² Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. März 2008 zum Gemeindegesetz (22.08.05), ABI 2008, 1321 ff., 1363.

²³ Wie in Abschnitt 2.2. erwähnt, muss nach dem Bundesrecht im Zeitpunkt der Beschlussfassung der Stimmberechtigten eine «beschwerdefähige Begründung» vorliegen.

²⁴ Die Zuständigkeit des Parlamentes für die Beschlussfassung über Einbürgerungen ist im Übrigen nach Art. 15a Abs. 1 BÜG bundesrechtskonform und somit zulässig. Vgl. den Hinweis des Kommissionssprechers der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, Inderkum-Uri, auf die Möglichkeiten der Kantone für die Bezeichnung des zuständigen kantonalen Organs, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung / Ständerat, Wintersession 2005, 11. Sitzung vom 14. Dezember 2005 (03.454), 1134.

Recht das Gemeindeparlament für Einbürgerungsentscheide zuständig war und ist, vertretbar und zweckmässig.

Art. 104a ist korrekt und bundesrechtskonform formuliert, sollte aber gemäss den vorstehenden Hinweisen auf die Notwendigkeit ergänzender Bestimmungen über das Einspracheverfahren inhaltlich weiter gefasst werden.

3.2. Mögliche Formulierung von Art. 104 und 104a

Aufgrund der vorstehenden Bemerkungen und unter Berücksichtigung der redaktionellen Praxis lassen sich die Bestimmungen über das Verfahren der Einbürgerung im Allgemeinen wie folgt formulieren:

Einbürgerung im Allgemeinen a) Verfahren

Art. 104. Der Einbürgerungsrat beschliesst über die Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts. Er gibt die Einbürgerung im amtlichen Publikationsorgan der politischen Gemeinde bekannt und legt seinen Beschluss mit Informationen über die Eignung der gesuchstellenden Person für die Einbürgerung öffentlich auf.

Stimmberechtigte der politischen Gemeinde können beim Einbürgerungsrat nach Massgabe des Gesetzes schriftlich und begründet Einsprache gegen die Einbürgerung erheben. Der Einbürgerungsrat gibt der um das Bürgerrecht nachsuchenden Person Gelegenheit zur Stellungnahme.

Über die Einbürgerung, gegen die gültig Einsprache erhoben wurde, entscheidet in Gemeinden mit Bürgerversammlung die Bürgerversammlung, in Gemeinden mit Parlament das Gemeindeparlament.

b) ergänzendes Recht

Art. 104a. Das Gesetz kann Mindestvoraussetzungen für die Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts aufstellen.

Das Gesetz:

- a) enthält die weiteren Verfahrensbestimmungen;
- b) legt die Voraussetzungen für die Gültigkeit der Einsprache, insbesondere die Anforderungen an die Begründung, fest;
- c) regelt den Rechtsschutz.

St.Gallen, 9. Januar 2009

Staatskanzlei
Leiter Recht und Legistik

Dr. Markus Bucheli