Departement des Innern
des Kantons St.Gallen

Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen
Telefon 071 229 33 08, Fax 071 229 39 89

Protokoll der Sitzung der vorberatenden Kommission

III. Nachtrag zur Kantonsverfassung (Zuständiges Organ für Einbürgerungsbeschlüsse) (21.08.03)

Ort: Verwaltungsgebäude Moosbruggstrasse 11, St.Gallen
8. Stock, Konferenzraum Nr. 801

Zeit: Freitag, 16. Januar 2009, 08.15 Uhr bis 10.25 Uhr

Anwesend: *Mitglieder der vorberatende Kommission:*

Kommissionspräsidentin Stadler-Egli Margrit, Kirchberg
Böhi Erwin, Wil
Boppart Peter, Andwil
Bosshart Beat, Thal
Denoth Reto F., St.Gallen
Gächter Oskar, Berneck
Gemperle Felix, Goldach
Güntensperger Heinz, Mosnang
Güntzel Karl, St.Gallen
Hegelbach Marcel, Jonschwil
Huser Marie-Theres, Rapperswil-Jona
Lorenz Marlies, Wittenbach
Noger Arno, St.Gallen
Ritter Werner, Altstätten
Roth Urs, Amden
Steiner Marianne, Kaltbrunn
Tinner Beat, Wartau (Traktandum 3)

Vertreter des Departements des Innern und Sachverständige:

Hilber Kathrin, Regierungsrätin
Walser Heinz, Leiter Amt für Bürgerrecht und Zivilstand
Hug Marianne, juristische Mitarbeiterin, Amt für Bürgerrecht und Zivilstand
Blatter Gerda, Leiterin Bürgerrecht / Namensänderungen, Amt für Bürgerrecht und Zivilstand, Protokoll
Bucheli Markus, Leiter der Dienststelle für Recht und Legistik, Staatskanzlei

Entschuldigt: -

Traktanden:

1. Begrüssung und Genehmigung des Protokolls der Kommissionssitzung vom 22. Oktober 2008

2. Beratung von Art. 104 auf der Grundlage der Anträge der CVP-Fraktion vom 24. November 2008 zu Art. 104 und 104a sowie der Anträge der vorberatenden Kommission vom 22. Oktober 2008

   a) Erläuterung der Anträge der CVP-Fraktion (Sprecher: Ritter-Altstätten)

b) Spezialdiskussion

c) Beschlussfassung für die 1. Lesung im Kantonsrat

3. Allfällige Beratung von weiteren Bestimmungen der Vorlage für die 2. Lesung

4. Allgemeine Umfrage

a) Berichterstattung

b) Medienmitteilung

Unterlagen: Exposé von Markus Bucheli, Dienststelle für Recht und Legistik, zu den Anträgen der CVP-Fraktion

Geht an:

- Mitglieder der vorberatenden Kommission (Postadresse)
- Staatskanzlei (8)
- Departement des Innern (5)

1. Begrüssung und Genehmigung des Protokolls der Kommissionssitzung vom 22. Oktober 2008

Stadler-Egli-Kirchberg, Präsidentin der vorberatenden Kommission, begrüsst die Mitglieder der vorberatenden Kommission sowie folgende Personen:

lic.phil. Kathrin Hilber, Regierungsrätin, Departement des Innern
Dr. Markus Bucheli, Leiter Dienststelle für Recht und Legistik, Staatskanzlei
Dr. Anita Dörler, Generalsekretärin, Departement des Innern
Heinz Walser, Leiter Amt für Bürgerrecht und Zivilstand, Departement des Innern
Gerda Blatter, Leiterin Abteilung Bürgerrecht / Namensänderung
Marianne Hug, juristische Mitarbeiterin, Amt für Bürgerrecht und Zivilstand

Seit der Kommissionssitzung vom 22. Oktober 2008 erfolgte eine Änderung der Kommissionsbestellung. In der Novembersession 2008 nahm der Präsident des Kantonsrates folgende Ersatzwahl vor:
- Marcel Hegelbach-Jonschwil anstelle von Michael Götte-Tübach.

Verantwortlich für die Protokollführung der Sitzung ist Gerda Blatter. Sie wird dabei durch Marianne Hug unterstützt.

Nach Art. 67 des Kantonsratsreglements (sGS 131.11; abgekürzt KRR) ist das Kommissionsprotokoll bis nach Abschluss der Beratungen des Kantonsrates vertraulich.

Kommissionspräsidentin Stadler-Egli-Kirchberg verdankt Dr. Markus Bucheli die Ausarbeitung des Exposés, das vorgängig den Kommissionsmitgliedern zugestellt wurde. Als Grundlage der heutigen Sitzung dienen die unveränderte Botschaft der Regierung vom 12. April 2008 mit dem Ergebnis der ersten Lesung des Kantonsrates, das gelbe Blatt der vorberatenden Kommission zu Art. 104 vom 22. Oktober 2008 sowie der CVP-Antrag zu Art. 104 und Art. 104a, welcher die Aussetzung der ersten Lesung im Kantonsrat zur Folge hatte.

Im Weiteren informiert die Kommissionspräsidentin, dass Tinner-Wartau erst im Verlaufe der Sitzung eintreffen werde.

Das Protokoll der Kommissionssitzung vom 22. Oktober 2008 wird genehmigt und verdankt.

2. Beratung von Art. 104 auf der Grundlage der Anträge der CVP-Fraktion vom 24. November 2008 zu Art. 104 und 104a sowie der Anträge der vorberatenden Kommission vom 22. Oktober 2008

a) Erläuterung der Anträge der CVP-Fraktion

Ritter-Altstätten erläutert den Antrag der CVP-Fraktion. Das Bürgerrecht habe nach schweizerischer Staatsauffassung – im Gegensatz zum Ausland – eine sehr grosse Bedeutung. Das schweizerische Bürgerrecht sei entsprechend einzigartig und mit der Dreiteilung (Bund, Kanton, Gemeinde) völlig anders ausgestaltet. Bei der Erteilung des Bürgerrechts handle es sich nach traditioneller Auffassung um einen politischen Entscheid, wo die Bürgerschaft das letzte Wort habe. Dies sei eine Rechtsüberzeugung, die seit Jahrhunderten bestehe und in der Bevölkerung sehr stark verankert sei. Dies zeige beispielsweise das Landbuch des Kantons Appenzell Innerrhoden, das die Bürgerrechtserteilung einerseits durch die Gemeindeversammlung und andererseits durch die Landsgemeinde vorsehe. Ausserdem zeige dies der vierte Landfrieden vom 18. Juli 1712, welcher ausdrücklich vorsehe, dass Gemeindeversammlungen ein Mitspracherecht bei der Erteilung des Bürgerrechts haben. Auch wenn die st.gallische Gesetzgebung seit 1803 betrachtet werde, sei festzustellen, dass dem politischen Entscheid grosse Bedeutung zukomme, und das Entscheidungsrecht bei Einbürgerungen ein uraltes

Volksrecht sei. Die Schweiz sei nicht nur eine Demokratie sondern auch ein Rechtsstaat, und das rechtsstaatliche Element sei mindestens so hoch zu werten, wie das demokratische. Eine Demokratie könne ohne rechtsstaatliche Regelungen nicht funktionieren. Aus dem rechtsstaatlichen Prinzip ergebe sich, dass ein Einbürgerungsentscheid nicht nur ein reiner Ermessensentscheid sei, sondern dessen Anforderungen genügen müsse. Denn der demokratische Souverän entscheide nicht wie ein absolutistischer Souverän nach Belieben, sondern nach Recht und Gesetz. Dies gelte nicht nur im Bereich des Bürgerrechts, sondern in allen Bereichen. Im Einbürgerungsverfahren bestehe nun das Problem, diese beiden Prinzipien in Einklang zu bringen, und sowohl das politische wie auch das rechtsstaatliche Element zu beachten. Ausserdem seien die neuen bundesgesetzlichen Vorgaben zu beachten. Die CVP habe versucht, einen Vorschlag zu unterbreiten, der einerseits die Mitwirkung der Bürgerschaft gewährleiste und andererseits den Einbürgerungswilligen auch ein rechtsstaatliches Verfahren garantiere. Beide Erfordernisse zu erfüllen sei schwierig, jedoch nicht unmöglich. Deshalb schlage die CVP vor, dass der Einbürgerungsrat sämtliche Abklärungen tätige – da dies nicht durch die Bürgerschaft erfolgen könne – und anschliessend einen Beschluss fassen könne. Der Beschluss des Einbürgerungsrates soll jedoch einem Einspracheverfahren unterstehen und wäre nur unter dem Vorbehalt, dass keine Einsprache eines Stimmberechtigten erfolge, abschliessend. Die CVP stelle sich dies so vor, dass die Liste der Einbürgerungswilligen im amtlichen Publikationsorgan der politischen Gemeinde veröffentlich werde – analog einem Bauvorhaben. Die Stimmberechtigten sollten die Möglichkeit haben, die Beschlüsse des Einbürgerungsrates einzusehen, die notwendigen Informationen zu erhalten und Einsprachen gegen die Entscheide zu erheben. Diese Einsprachen sollen begründet sein, so wie es auch das Bundesrecht verlange. An die Begründungen der Einsprachen seien jedoch nicht allzu hohe Anforderungen zu stellen, und eine juristische Abhandlung könne nicht verlangt werden. Beispielsweise genüge es seiner Ansicht nach, wenn geltend gemacht werde, der Einbürgerungsbewerber behandle seine Ehefrau schlecht, schlage seine Kinder, streite sich dauernd mit seinen Nachbarn, sei in keinem Verein, etc. Dies soll als Begründung für eine Einsprache genügen. Danach soll dem Einbürgerungswilligen die Begründung zugestellt und ihm so das rechtliche Gehör gewährt werden. Dieser könne seinerseits eine Gegenstellungnahme abgeben und allfällig die behaupteten Tatsachen widerlegen. Der Einbürgerungsrat könne daraufhin die Angelegenheit erneut überprüfen, seinerseits dazu Stellung nehmen und allfällig einen entsprechenden Antrag an der Bürgerversammlung stellen, sofern der Einbürgerungsbewerber sein Gesuch nicht zurückgezogen habe. Die Bürgerversammlung entscheide daraufhin wie nach bisherigem Verfahren. Auf diese Weise sei sichergestellt, dass die Bürgerschaft an der Bürgerversammlung eine genügende Entscheidgrundlage habe. Die Einsprachebegründungen sowie die Gegenargumente des Einbürgerungsbewerbers seien bereits bekannt und könnten nicht mehr erst unmittelbar an der Versammlung geltend gemacht werden, wo das rechtliche Gehör nicht mehr gewahrt werden könnte. Aufgrund der neuen bundesgesetzlichen Vorgaben könne nicht verhindert werden, dass es kein Rechtsmittelverfahren gebe. Mit dem neuen Verfahren sei jedoch gewährleistet, dass es zumindest keine ungenügenden Entscheide an Bürgerversammlungen mehr geben werde. Entscheide mit korrektem Verfahren und ausreichender Begründung könnten dann nicht mehr wegen irgendwelchen Formfehlern aufgehoben werden. Es werde gewährleistet, dass die Stimmberechtigten in voller Kenntnis der Sachlage und aller Meinungen entscheiden können. Solche Entscheide seien höchstens noch wegen materiellen Mängeln, beispielsweise bei willkürlichen Begründungen, anfechtbar. Die rechtsstaatlichen Garantien seien so gewährleistet. Im Weiteren hätte der Vorschlag der CVP die Vereinheitlichung des Einbürgerungsverfahrens im Kanton St.Gallen zur Folge. In allen Gemeinden wäre das gleiche Verfahren anwendbar. Diesbezüglich gäbe es nur noch eine Differenzierung zwischen Gemeinden mit Parlament und Gemeinden mit Bürgerversammlungen. Bezüglich der rechtlichen Ausführungen verweise er auf das Exposé von Markus Bucheli und stimme mit diesem vollumfänglich überein. Die CVP-Fraktion habe auch die Formulierungen von Markus Bucheli geprüft und könne die Änderungsvorschläge vollumfänglich übernehmen. Die CVP werde denn auch in der Spezialdiskussion den eigenen Vorschlag zu Gunsten der von Markus Bucheli vorgeschlagenen Formulierungen zurückziehen und entsprechend neu Antrag stellen.

Markus Bucheli erläutert zusammenfassend die Ausführungen in seinem Exposé vom 9. Januar 2009, welches sich im Anhang des Protokolls befindet. Im Übrigen enthalte sein Vorschlag einige redaktionelle Änderungen sowie Formulierungsanregungen, welche nicht zwingend übernommen werden müssten.

Regierungsrätin Kathrin Hilber verdankt das von Markus Bucheli erarbeitete Exposé. Dieses zeige, dass der Vorschlag der CVP ein sehr gangbarer Weg sei. Die Regierung sei zwar weiterhin der Ansicht, dass die Einbürgerungskompetenz den Einbürgerungsräten übertragen werden müsste. Die politische Realität sei jedoch anders und verlange somit, dass andere Meinungen zu respektieren seien. Die Regierung unterstütze den Vorschlag der CVP und sehe darin eine grosse Verbesserung. Die vorgeschlagene Variante gewährleiste eine einheitliche Lösung im Kanton St.Gallen. Der Vorschlag der Regierung, wonach in den Gemeindeordnungen das zuständige Einbürgerungsorgan bestimmt werden soll, hätte unterschiedliche Regelungen in den verschiedenen Gemeinden zur Folge. Die Regierung sehe in einem einheitlichen kantonalen Konzept einen grossen Vorteil. Im Weiteren sei das vorgeschlagene Publikationsverfahren bereits auch in anderen Bereichen, beispielsweise im Bauwesen oder beim früher geltenden Eheverkündverfahren, bekannt. Diese Verfahren seien der Bevölkerung bereits bekannt und hätten Tradition. Ein weiterer Vorteil des vorgeschlagenen Verfahrens sei dessen Machbarkeit. Das Bundesrecht gewähre im Einbürgerungsverfahren nicht jegliche Freiheiten. Mit einem, den Anforderungen des Bundesrechts entsprechendem Verfahren, könnten viele der heutigen Beschwerdeverfahren verhindert werden. Die aufgrund des aktuellen Verfahrens erhobenen Beschwerden müssten in der Regel immer gutgeheissen werden, weil Beschlüssen beispielsweise die Begründung ungenügend oder das rechtliche Gehör verletzend und damit diskriminierend waren. Die vielen Rekurse würden sich immer auf dieses Problem beziehen. Die gleichen Einbürgerungsentscheide der Gemeinde Rheineck hätten deshalb bereits drei Mal an die Bürgerversammlung zurückgewiesen werden müssen. Aus ihrer Sicht sei es jedoch kritisch, mögliche Zwangseinbürgerungen zu erlassen, weil formelle Verfahrensfehler bestehen. Das bereits geltend gemachte rechtsstaatliche Argument sei ein grundlegendes Element, und dazu gehöre auch die Gewährung des rechtlichen Gehörs. Die Regierung sei der Meinung, dass der CVP-Vorschlag diesen Bereich sehr gut regle und entsprechende Entscheide seien überprüfbar. Die Erfahrungen hätten gezeigt, dass die Einbürgerungsräte sehr gute Arbeit leisten. Aufgrund des vorgeschlagenen Einspracheverfahrens könnten spätere Veränderungen oder allenfalls weitere sowie neue Erkenntnisse auf diesem Weg geklärt werden. Man könne mit diesem Verfahren gleichzeitig dem Einzelfall und der Demokratie gerecht werden. Ein solches Vorgehen erfülle die demokratischen und rechtsstaatlichen Anforderungen. Unter diesen Aspekten sei die Regierung bereit, den Vorschlag zu unterstützen und sehe eine Verbesserung gegenüber der aktuellen Situation.

Denoth-St.Gallen äussert sich dahingehend, dass der CVP-Vorschlag in die richtige Richtung gehe. Er habe bereits bei der letzten Sitzung erwähnt, dass seitens der EVP die Variante A – abschliessende Zuständigkeit beim Einbürgerungsrat – zu bevorzugen sei. Dies sei politisch jedoch kaum umsetzbar. Er begrüsse den durch Markus Bucheli präzisierten Vorschlag der CVP. Seines Erachtens sei es ein guter Vorschlag, welcher einerseits die politischen Rechte und die rechtsstaatlichen Anliegen berücksichtige. Er könne dem Vorschlag in dieser Fassung vorbehaltlos zustimmen.

Huser-Rapperswil-Jona äussert sich dahingehend, dass auch die FDP-Delegation erfreut wäre, wenn die von Denoth-St.Gallen erwähnte Variante A möglich wäre. Der zu diskutierende Vorschlag enthalte eine einheitliche Lösung im Kanton und werde begrüsst. Der CVP-Vorschlag sei auch aus Sicht der FDP eindeutig ein Fortschritt gegenüber der aktuellen Situation. Es hätten sich jedoch auch ziemlich starke Bedenken gegenüber dem vorgeschlagenen Auflage- und Einspracheverfahren ergeben. Selbst dann, wenn aus Sicht der FDP die Qualitätssicherung von Einbürgerungsentscheiden gewährleistet und die rechtsstaatlichen Anforderungen erfüllt werden können. Die FDP sei aber der Meinung, dass die Einführung dieses Verfahrens zu einer Aufblähung des Rechtsmittelverfahrens führen würde und damit einen beträchtlichen Mehraufwand für die Gemeinden zur Folge hätte. Regierungsrätin Kathrin Hilber habe

erwähnt, dass es bereits heute eine beträchtliche Anzahl von Beschwerden gebe. Entsprechend werde es auch eine beträchtliche Anzahl Einsprachen beim vorgeschlagenen Verfahren geben. Bezüglich dieses neuen Verfahrens müsse noch Vieles im Gesetz geregelt werden, beispielsweise was gültige Einsprachegründe wären und wie hoch die Anforderungen an Einsprachen wären. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen, welche auch in der Presse diskutiert wurden, sei zu erwarten, dass in den seltensten Fällen objektivierbare Beschwerdegründe geltend gemacht, sondern vorab subjektive Beurteilungen vorgenommen werden. Bezüglich des CVP-Vorschlages werde die FDP uneinheitlich stimmen. Der Vorschlag habe sowohl Vorteile bezüglich der einheitlichen Zuständigkeitsregelung innerhalb des Kantons, als auch Nachteile bezüglich des Einspracheverfahrens.

Gemperle-Goldach erwähnt, dass er ursprünglich zusammen mit Lukas Reimann die Motion eingereicht habe. Auch er danke Markus Bucheli für die Ausarbeitung des Exposé und sei froh, dass die Diskussion aufgrund des Vorschlages der CVP nun weitergehe, obwohl es seines Erachtens keine Ideallösung sei. Er hätte die Lösung bevorzugt, die auch die Regierung vorgeschlagen habe. Der Einbürgerungsrat sei das beste Organ, um über die Einbürgerungsgesuche zu entscheiden, da dieser über alle Entscheidungsgrundlagen verfüge. Er sehe jedoch ein, dass momentan diese Variante aufgrund der politischen Situation nicht möglich sei und gehe davon aus, dass eine Mehrheit seiner Fraktion dem vorliegenden Vorschlag der CVP zustimmen werde. Dieser Vorschlag sei ein Schritt zu weniger Willkür, entschärfe das Problem insgesamt und beinhalte die erforderliche Gewährung des rechtlichen Gehörs. Ausserdem hätte man im ganzen Kanton die gleiche Regelung wobei fraglich sei, ob dies überhaupt notwendig sei. Die Variante, wonach die abschliessende Einbürgerungskompetenz dem Einbürgerungsrat übertragen werden könne, sei allenfalls weiter zu diskutieren, weil allfällige Gemeinden diese Lösung bevorzugen könnten. Ein kritischer Punkt des Vorschlages sei die Missbrauchsgefahr beziehungsweise die querulatorischen Einsprachen, und es stelle sich die Frage, wie diese durch gesetzliche Regelungen verhindert werden können. Wenn sämtliche – allenfalls die erwähnten querulatorischen – Einsprachen der Bürgerversammlung unterbreitet werden müssten, seien weiterhin willkürliche Einbürgerungsentscheide möglich. Eine solche Lösung wäre nicht tragbar. Ein weiteres Problem sei, dass es Gemeinden gebe, die bereits gemäss heutigem Verfahren jeweils schwierige Bürgerversammlungen hatten und Gesuche auch nach positivem Antrag abgelehnt hatten. Neu wären nur umstrittene Gesuche der Bürgerversammlung zu unterbreiten und die Erfolgsaussichten in diesen Gemeinden wären wohl sehr gering. Leider wohl auch dann, wenn sämtliche Einsprachegründe widerlegt werden könnten. Dies sei eine Hauptproblematik der vorgeschlagenen Regelung. Entsprechend erhoffe er sich weitere Informationen von Markus Bucheli, wie diese Probleme durch gesetzliche Regelungen verhindert werden können. Ausserdem frage er sich, weshalb der durch das Kantonsparlament bereits genehmigte Art. 104 nicht aufrecht erhalten werden könne. Seiner Ansicht nach sollten Gemeinden die Möglichkeit haben, durch eine entsprechende Regelung in der Gemeindeordnung die abschliessende Einbürgerungskompetenz an den Einbürgerungsrat zu delegieren, ohne das vorgeschlagene Einspracheverfahren einführen zu müssen.

Böhi-Wil erläutert die Sicht der SVP. Beim Einbürgerungsverfahren gebe es drei entscheidende Elemente. Es sollen nur geeignete Personen das Schweizer Bürgerrecht erhalten können, die Prüfung der Gesuche soll professionell und sorgfältig erfolgen und Bürgerinnen und Bürger müssen abschliessend über Einbürgerungsgesuche entscheiden können. Die erwähnten Eignungsvoraussetzungen seien nicht Thema der heutigen Sitzung. Es sei jedoch zu erwähnen, dass die Botschaft zur anstehenden Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes mit Spannung erwartet werde. Man sei sich bewusst, dass diese erst nach dem Entscheid über den Nachtrag der Kantonsverfassung folgen werde. Diesbezüglich seien dann jedoch grössere Diskussionen zu erwarten. Bezüglich Prüfung der Einbürgerungsgesuche müsse der Einbürgerungsrat Zugang zu allen relevanten Daten haben, und die einzelnen Informationen müssen in die Beurteilung einbezogen werden. Bezüglich Prüfungsqualität der Gesuche habe der Einbürgerungsrat somit eine Schlüsselposition. Die Entscheidzuständigkeit im Rahmen der ordentlichen Einbürgerung sei das entscheidendste Element. Die SVP habe den Vorschlag der CVP genau geprüft und die Ausführungen von Markus Bucheli seien dabei von grossem Nutzen

gewesen. Entsprechend verdanke er das ausgearbeitete Exposé. Die Veröffentlichung der Gesuche sei ein wichtiger Schritt zu einer verbesserten Transparenz im Einbürgerungsverfahren, und die SVP unterstütze den durch Markus Bucheli präzisierten Vorschlag der CVP. Auch die mögliche Vereinheitlichung des Verfahrens im Kanton St.Gallen werde begrüsst. Der Vorschlag, wonach der Einbürgerungsrat über Einbürgerungsgesuche beschliessen und die Bürgerversammlung nur noch über umstrittene Gesuche befinden soll, werde positiv beurteilt. Es gebe aber eine Minderheit in der SVP-Delegation, welche am Antrag der vorberatenden Kommission vom 22. Oktober 2008 festhalten wolle. Demgemäss solle die Bürgerversammlung über Einbürgerungsgesuche befinden. Dennoch sei die Delegationsmöglichkeit an den Einbürgerungsrat zu prüfen. Grundsätzlich erachte die SVP die CVP-Vorschläge als sehr konstruktiv und sei damit einverstanden. Der Grundsatz, wonach die Stimmberechtigten abschliessend entscheiden können, sei mit diesem Vorschlag gewahrt. Dass die Bürgerversammlung nur über umstrittene Einbürgerungen entscheiden soll, sei sinnvoll und mit dem Grundsatz der abschliessenden Einbürgerungskompetenz der Stimmbürgerschaft vereinbar.

Güntzel-St.Gallen erklärt, dass er kein Gegner dieser neuen Lösung sei. Diese habe sehr viele interessante Möglichkeiten. Seine Meinungsbildung sei jedoch auch von gewissen Detaillausgestaltungen abhängig. Dies sei momentan schwierig, da heute über die Änderung der Verfassung diskutiert werde, und einige wesentliche Punkte erst auf der Stufe des Gesetzes zu regeln seien. Trotzdem seien diesbezüglich bereits ein paar Fragen bzw. Überlegungen aufzuzeigen. In der SVP-Fraktion sei unbestritten, dass die Variante, wonach ausschliesslich der Einbürgerungsrat abschliessend über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts entscheide, klar abgelehnt werde. Eine entsprechende Vorlage an der Volksabstimmung würde die SVP stark bekämpfen. Es stelle sich lediglich die Frage, welche Kompetenzen allfällig delegiert werden könnten. Auch er habe sich diesbezüglich einige Überlegungen gemacht. Das Bundesparlament habe gemerkt, dass eine Diskussion ohne Berücksichtigung der politischen Aspekte des Volkes keinen Erfolg habe. Deshalb sei auch auf eine gewisse Weise ein indirekter Gegenentwurf gegen die SVP-Initiative erstellt worden. Durch die Rechtsprechung sei die Einbürgerung faktisch zu einem Verwaltungsakt degradiert worden, wenn auch in einer höheren Form, wo das Volk noch mitbestimmen könne. Die gerichtlichen Entscheide enthalten die schöne Aussage, wonach kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung bestehe. Er habe nun den Eindruck, dass der Begriff Rechtsanspruch unterschiedlich definiert werde. Ein Rechtsanspruch bestehe seiner Ansicht nach bei einer Baubewilligung und zwar dann, wenn die Voraussetzungen erfüllt seien. Bei den Einbürgerungen verstehe er die Auslegung des Bundesgerichts jedoch nun so, dass ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung bestehe, wenn die Voraussetzungen erfüllt seien. Keinen Rechtsanspruch auf Einbürgerung zu haben, hiesse jedoch, dass selbst wenn alle Voraussetzungen für die Einbürgerung erfüllt wären, müsste ein Einbürgerungsgesuch abgelehnt werden können. Dies sei jedoch aufgrund der aktuellen Rechtsprechung eher unklar. Damit gehe es nicht nur um Grundsatzfragen sondern auch um praktische Fragen. Bei den aktuell zu diskutierenden schwierigen Einbürgerungsgesuchen gebe es zwei bis drei Kriterien, die zu strittigen Ansichten führen würden. Dies seien vor allem Integration und Sprache. Der Einbürgerungsrat stelle diese Voraussetzungen aufgrund der erweiterten Akteneinsicht fest, und diese Arbeit, welche hoffentlich gut erledigt werde, werde nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Die Einbürgerungsräte entscheiden jedoch gerade bei diesen, mathematisch nicht messbaren Kriterien wie Sprache und Integration, nach Ermessen. Ein zentraler Punkt sei nun jedoch, dass die Bürgerschaft durchaus zu einer anderen Ansicht gelangen könne, als der Einbürgerungsrat. Diese könne nun nach eigenem Ermessen der Meinung sein, dass diese Voraussetzungen, beispielsweise aufgrund ungenügender Integration, nicht erfüllt seien. Er stelle sich die Frage, ob eine Rechtsmittelinstanz nun prüfen könne, ob eine Person materiell genügend integriert sei oder ob diese Instanz nur formelle Kriterien prüfen könne sowie ob das zuständige Gericht an die materiellen Entscheidungen der Bürgerversammlung oder des Parlaments, welche die tatsächlichen örtlichen Verhältnisse besser kennen, gebunden sei. Diese Frage sei noch zu klären. Nebenbei bemerkt schreibe das Bundesrecht vor, dass ein Entscheid auf kantonaler Ebene anfechtbar sein müsse. Zu klären sei, ob auf gesetzlicher Ebene für die Anfechtung direkt eine gerichtliche Stelle bestimmt werden müsse. Die Verwaltung sei allenfalls nicht zu berücksichtigen, da diese ja ebenfalls in den Einbürgerungsprozess einbezogen sei.

Ein weiterer zu diskutierender Punkt beziehe sich auf die sogenannten querulatorischen Einsprachen. Diese könne es natürlich auch bei einer Bürgerversammlung geben. Er sei jedoch davon überzeugt, dass diese beim vorgeschlagenen neuen Verfahren nicht übermässig zunehmen werden. Man werde zur Einsicht gelangen, dass jedes Einbürgerungsgesuch differenziert zu beurteilen sei. Er erlaube sich eine Äusserung zum Votum von Gemperle-Goldach und erwähne das Beispiel eines moslemischen Professors in der Schweiz, welcher vorgeschlagen habe, in der Schweiz eine Sharia-Gerichtsbarkeit einzuführen. Dies zeige auf, dass es Bevölkerungsgruppen gebe, die sich weder einordnen können noch einordnen wollen. Aufgrund dieses Beispiels sei es nicht ganz zufällig, dass es gewisse ethnische oder religiöse Bevölkerungsgruppen gebe, die kritischer beachtet werden, als gewisse andere. Interessanterweise habe er bezüglich Menschen ostasiatischer Herkunft, die ebenfalls eine andere Religion hätten, nur ganz wenige kritische Bemerkungen an Bürgerversammlungen feststellen können. Beispielsweise würden sich Vietnamesen oder Chinesen viel eher anpassen. Abschliessend stelle er zusammenfassend fest, dass auch für ihn die vorgeschlagene neue Variante zu bevorzugen sei. Müsse an einer Bürgerversammlung über sämtliche Einbürgerungen diskutiert werden, bestehe die Gefahr von Willkür. Wenn nur noch strittige Gesuche der Bürgerversammlung unterbreitet und diskutiert werden müssten, wären dies voraussichtlich relativ wenige. Aufgrund des vorgängigen Einspracheverfahrens seien bereits die Begründungen bekannt, und zudem habe bereits das rechtliche Gehör gewährt werden können. Allerdings müssten seines Erachtens auch direkt an der Bürgerversammlung vorgebrachte zusätzliche Argumente noch bei einer allfälligen Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs bei der Begründung berücksichtigt werden können. Unter diesen Aspekten unterstütze er den Vorschlag der CVP unter Berücksichtigung der Formulierungsvorschläge im Exposé von Markus Bucheli. Aber eine völlige Wegnahme der Einbürgerungskompetenz der Bürgerversammlung scheine lediglich eine unnötige Volksabstimmung zu provozieren.

Roth-Amden äussert sich aus der Sicht eines Gemeindepräsidenten zu verfahrensrechtlichen Argumenten. Es sei bekannt, dass die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs zu begründen sei sowie das rechtliche Gehör gewährt werden müsse. Die schlimmste Vorstellung aus seiner Sicht sei nun, dass an einer Bürgerversammlung gar keine Diskussion über die Einbürgerungsgesuche erfolge, und diese danach abgelehnt würden. Als Gemeindepräsident sei man dann in der Situation, dass ein Beschluss bestehe, der nicht durchsetzbar sei. Solche Situationen müssten verhindert werden können. Aus dieser Sicht sei er froh, wenn der Vorschlag der CVP unterstützt werde. Das Verfahren sei klar, eine Begründung wäre vorhanden, und das rechtliche Gehör wäre im Fall einer Ablehnung bereits gewährt worden. Ausserdem könne die Bürgerversammlungen klar entlastet werden, wenn nicht mehr alle Einbürgerungsgesuche vorgelegt werden müssten.

Denoth-St.Gallen äussert sich dahingehend, dass gewisse Fragen, die auf Gesetzesebene im Detail zu regeln seien, bereits jetzt zu diskutieren seien, auch wenn es vorgängig um die Verfassungsrevision gehe. Nur so könne man zu einer klaren Entscheidung kommen. Es sei festzustellen, dass es sich beim Einbürgerungsverfahren einerseits um ein politisches Verfahren handle, weil kein Rechtsanspruch bestehe. Andererseits sei es auch ein Verwaltungsverfahren, welches rechtsstaatliche Grundsätze zu berücksichtigen habe. Das vorgeschlagene Verfahren erfülle diese Anforderungen. Wenn Einsprachen gegen Einbürgerungsgesuche eingehen und man zur Ansicht gelange, dass diese geltend gemachten Argumente begründet seien oder allenfalls teilweise zutreffen, erfülle eine allfällige Ablehnung des Gesuches die rechtsstaatlichen Erfordernisse. Durch die Begründung und das gewährte rechtliche Gehör, sei die Entscheidung nicht willkürlich erfolgt. Ob die geltend gemachte ablehnende Begründung begründet sei, entscheide die Bürgerversammlung. So gesehen seien, auch in Berücksichtigung der bisherigen bundes- und verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen, die formellen Anforderungen erfüllt. Im Weiteren seien Kriterien festzulegen, welche ein Einbürgerungsrat zu prüfen habe. Diesbezüglich verweise er auf den bereits bestehenden Entwurf des letzten Bürgerrechtsgesetzes, welches an der Volksabstimmung abgelehnt worden sei. Dieses enthalte bereits einen entsprechenden Kriterienkatalog. Seines Erachtens brauche es für die zu prüfenden Kriterien und die Sammlung der sensitiven Daten diese gesetzliche Grundlage für die Einbür-

gerungsräte. Der Entwurf des neuen Bürgerrechtsgesetzes werde wohl in ähnlichem Sinne verfasst werden - unter Berücksichtigung der neuen bundesrechtlichen Vorgaben. Ausserdem äusserte er sich zur Bemerkung von Roth-Amden bezüglich der unbegründeten Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs durch die Bürgerversammlung. Die rechtsstaatlichen Anforderungen seien in einem solchen Fall klar nicht erfüllt. Die Bürgerversammlung müsse bezüglich eines solchen Gesuchs eigentlich unterbrochen und den Betroffenen das rechtliche Gehör gewährt werden. Dies funktioniere so aber klar nicht. Deshalb sei die Idee, ein Einbürgerungsgesuch einem Auflage- oder Einspracheverfahren zu unterwerfen, eine gangbare Lösung. So könne vorgängig das rechtliche Gehör gewährt werden, wie dies im früher geltenden Eheverkündverfahren der Fall war.

Noger-St.Gallen berichtet, dass seine Überlegungen aufgrund einer Aussprache mit städtischen Vertreterinnen und Vertretern sowie mit der Ortsbürgergemeinde basieren. Die Stadt St.Gallen sei mit einem grösseren Volumen an Einbürgerungsgeschäften konfrontiert. Dabei habe man sich mit dem zitierten früheren Verkündverfahren bei Eheschliessungen auseinandergesetzt. Dazu gebe es eine Botschaft des Bundesrates aus dem Jahre 1995, die auf die Schwerfälligkeit dieses Verfahrens hinweise. Zitat: "Dieses Verfahren funktioniert nur, wenn man sich gegenseitig gut kennt." Dies treffe aber immer weniger zu. Allenfalls in ländlichen Gegenden mit kleinen Gemeinden. Man habe auch festgestellt, dass im Verkündverfahren die Einsprache von Privaten relativ selten gewesen sei; Zitat: "....kaum je auf die gesetzlichen Ehevoraussetzungen bezogen haben". Die Diskussion zeige, dass Probleme mit querulatorischen Einsprachen – man könne auch sagen Denunziantentum - erkannt werde. In diesem Sinne sei das gewählte Beispiel von Kollege Ritter-Altstätten nicht optimal. Er habe erwartet, dass er eine Super-Formulierung von einer möglichen Einsprache vorbringen würde. Nach seiner Meinung seien die Aussagen (geht mit seiner Frau schlecht um, nimmt am Vereinsleben nicht teil) unscharfe Einsprachegründe. Regelmässige Einsprachen in dieser Form würden zu einer unheilvollen Diskussion führen. Dabei müsse diskutiert werden, ob ein solcher Vorwurf zutreffen würde. Wie mit solchen Vorwürfen umgegangen würde, stelle er sich schwierig vor. Es stellt sich auch die Frage, durch wen und in welcher Form eine solche Einsprache geprüft würde. Im Weiteren sei auch die Form der Berichterstattung an einer grösseren Bürgerversammlung zu klären. Selbst wenn ein Einbürgerungsfall an der Bürgerversammlung positiv beurteilt würde, wären unter Umständen Elemente in der Öffentlichkeit bekannt, die unschön sein könnten. Neben diesen Hauptbedenken habe man sich mit praktischen Verfahrensproblemen auseinandergesetzt. Er könne sich aber vorstellen, dass der Kantonsrat dem Vorschlag der CVP-Fraktion bzw. dem Vorschlag von Markus Bucheli aufgrund der positiven Elemente und des grossen Anklangs zustimmen werde. Aus Sicht der FDP wäre bei der Ausformulierung der gesetzlichen Bestimmungen zu berücksichtigen, dass die Publikation möglichst in einem einfachen Verfahren erfolgen sollte. Es sollte nicht sein, dass in einer grossen Stadt die Namen von Einbürgerungswilligen in seitengrossen Inseraten publiziert werden müssten. Es sollte aber möglich sein, dass ein Hinweis auf das amtliche Publikationsorgan gemacht werden könnte z.B. auf das Internet. Positiv sei, dass sich die Einsprachemöglichkeiten auf die konkreten Einbürgerungsvoraussetzungen beziehen müssen.

Güntensperger-Mosnang äussert sich, dass er sich seit 13 Jahren mit dem Thema Einbürgerung mehr oder weniger fleissig beschäftige. Für ihn sei der vorliegende Vorschlag der beste in den vergangenen 13 Jahren. Nach seiner Meinung sei er konsensfähig und durchführbar. Er würde sich freuen, wenn das seit längerer Zeit bestehende Notrecht in ein reguläres Gesetz umgewandelt werden könnte. Die gesetzlichen Voraussetzungen seien geschaffen. Der Grundsatz in der Kantonsverfassung, der zu fällen sei, fehle noch. Er unterstütze den Vorschlag.

Ritter-Altstätten äussert sich zum Votum von Noger-St.Gallen; er könne seine Ausführungen nicht nachvollziehen. Das Verfahren mit Auflage und Ausschreibung beziehe sich nicht nur auf das frühere Verkündverfahren im Eheschliessungsverfahren, sondern das kenne man auch im Baurecht und in vielen anderen Bereichen. Er weise auf die verschiedenen amtlichen Publikationsorgane hin, die vom System her genau gleich funktionieren würden. In der praktischen

Anwendung sei dies relativ problemlos. Er sehe keine praktischen Probleme. Zurzeit werden alle Gesuche im Verfahren der Allgemeinen Einbürgerung zuhanden der Bürgerversammlung vorbereitet. Zu jedem – auch noch so unbestrittenem – Gesuch müsse ein Gutachten erstellt werden. Die zahlreichen Gutachten seien im Amtsbericht mit allen Ausführungen zu publizieren. Er weise darauf hin, dass sich das bisherige Verfahren bezüglich Publikation von Personendaten nicht unterscheide. Der Einbürgerungsrat müsse heute schon einen Antrag aufbereiten, der als Grundlage für die Bürgerversammlung publiziert werde. Bis zu diesem Punkt habe der Einbürgerungsrat keine Mehrarbeit. Anschliessend müsse sich der Einbürgerungsrat nur noch mit jenen Fällen weiterbefassen, bei denen eine Einsprache eingegangen sei. In Bezug auf die von Noger-St.Gallen angesprochene Aufbereitung der intimen Details für die Bürgerversammlung stelle man sich Folgendes vor: Anstelle einer Einsprache in schriftlicher Form melde sich ein Bürger vor versammelter Menge. Dabei müsse der Präsident spontan zu unter Umständen delikaten Vorwürfen, die möglicherweise nicht untersucht und abgeklärt sind, Stellung nehmen. Bei einer schriftlichen Einsprache sei der Vorteil, dass ein Bürger oder eine Bürgerin die Einsprache deponieren könne. Es wäre möglich, dass ein Bürger oder eine Bürgerin Vorwürfe begründe, die beim Einbürgerungsrat noch nicht bekannt seien. Bei einem berechtigen Vorwurf könne die gesuchstellenden Person das Einbürgerungsgesuch zurückziehen. In diesem Fall würde der Vorwurf in der Öffentlichkeit nicht ausgebreitet. Im Fall einer Diskussion in der Öffentlichkeit können der Einbürgerungsrat und die gesuchstellende Person Stellung nehmen. Anschliessend müsse die Bevölkerung entscheiden. Er könne sich nicht vorstellen, dass allen querulatorischen Einsprachen an der Bürgerversammlung stattgegeben würde. Gut vorbereitete Gutachten und Unterlagen werden in der Regel gutgeheissen. Jährlich werden im Kanton St.Gallen hunderte Einbürgerungsbewerberinnen und –bewerber problemlos eingebürgert. Bezüglich des verfahrensmässigen Aufwandes sei Folgendes zu bedenken: Scheitere ein Verfahren infolge des fehlenden rechtlichen Gehörs, so habe man den ganzen Aufwand später im Rechtsmittelverfahren, der im erstinstanzlichen Verfahren hätte erledigt werden können. Das Departement des Innern wäre in diesem Fall ebenfalls involviert. Deshalb sei aus Sicht der CVP die vorgeschlagene Variante keine Verkomplizierung, sondern vereinfache das Verfahren. Er denke, dass sich auch für die Stadt St.Gallen eine Lösung finden lasse.

Noger-St.Gallen fügt hinzu: Er habe mit seinem Votum aufzeigen wollen, dass der Vorschlag, der konsensmässig als die bessere Lösung empfunden werde, auch ihre Probleme haben werde. Er erachte den Vergleich mit einer Baueinsprache als nicht dasselbe. Bei einer Baueinsprache gehe es um eine Sache. Im Einbürgerungsverfahren seien Menschen betroffen, die unter Umständen in der Öffentlichkeit falsch beschrieben werden. Es sei klar, dass an einer Bürgerversammlung unschöne Worte fallen können. Bei einer Stimmbeteiligung von fünf bis zehn Prozent der Bürgerschaft würde das Unschöne in einem kleineren Rahmen ausfallen. Er sehe aber durchaus die positiven Aspekte im Vorschlag der CVP.

Gemperle-Goldach knüpft am Votum von Noger-St.Gallen an. Es gehe hier um Menschen. Nach heutigem System werden alle Gesuche an der Bürgerversammlung gleich behandelt. Bei Kritik ist das ganze Geschäft betroffen. Er denke, wenn Einsprachen erhoben werden, würden die Gesuche als schwierige Fälle in die Bürgerversammlung getragen. Dabei könne die Kritik ein anderes Gewicht auf Erfolg erhalten. Das sei ein Problem, das nicht ausgeschlossen werden könne. Über die Anzahl werde sich dann die Praxis äussern. Deshalb möchte er Noger-St.Gallen unterstützen.
Zum Votum von Güntzel-St.Gallen äussert er sich wie folgt: In Bezug auf die Sharia teile er seine Meinung und äussere sich, dass es völlig falsch wäre, dies zu übernehmen. Er fügt hinzu, dass es auch im Christentum Fanatiker und Extremisten gebe. Aus geschichtlicher Sicht habe das Christentum auch viel Leid über die Menschheit gebracht. Nach seiner Ansicht sei nicht die Religion das Problem, sondern die Grundhaltung, wie mit gewissen Fragen umgegangen werde. Darum dürfe die Religion nicht ein zentrales Argument sein. Es müssen andere Kriterien geschaffen werden, die zu einer willkürfreien Beurteilung des Einbürgerungsgesuchs führen. Für die Gesetzgebung stehe eine grosse Herausforderung bevor.

Markus Bucheli äussert sich, dass diese Diskussion ein Abbild der Diskussionen in den eidgenössischen Räten zeige. Es stelle sich die Frage, wie man direktdemokratische Erfordernisse mit den rechtsstaatlichen Erfordernissen unter ein Dach bringe. Nach einem Votum des Bundesgesetzgerbers sei es der Fantasie der Kantone überlassen, einen Ausgleich zu suchen. Es sei aber nicht wegzudiskutieren, dass Probleme im Zusammenhang mit dem Rechtsstaat entstehen, wenn der Einbezug der Stimmberechtigten in Form der Bürgerversammlung gewünscht sei. Ein Vergleich mit anderen Bereichen, wie mit dem Baurecht oder anderen Rechtsgebieten, bei denen ebenfalls weiche Faktoren zu beurteilen sind, sei schwierig. Bei diesen Verfahren stehe man in einem reinen Verwaltungsverfahren. Er spreche die Bewilligungen im Bereich der Medizinalberufe an. Wenn aus irgendwelchen menschlichen Erwägungen in der Person eines Gesuchstellers oder einer Gesuchstellerin die Ausübung einer Medizinalberufung nicht erteilt werden kann, können die weichen Faktoren eine Rolle spielen. Dabei entscheide eine Verwaltungsbehörde. Der Entscheid kann anschliessend im Rechtsmittelverfahren weitergezogen werden. Wenn in diesem Bereich ebenfalls ein direktdemokratisches Element einzubeziehen wäre, würde man im gleichen Problembereich wie bei den Einbürgerungen stehen. Er stelle sich folgende Frage: Wie soll die Bürgerversammlung entscheiden können, ob jene Person für den Arztberuf geeignet sei oder nicht? Sobald ein direktdemokratisches Element einbezogen werden soll, bestehe aufgrund der Souveränität der Stimmberechtigten kein Rechtsanspruch auf eine Entscheidung. Bei einer direktdemokratischen Entscheidung seien irgendwelche Gründe vorhanden, die möglicherweise rechtsstaatlich nicht halten. Deshalb verlange der Bundesgesetzgeber einen begründeten Antrag vor der Bürgerversammlung. Wenn man bei der bisherigen Bürgerversammlung bleiben wolle, müsse man ein Verfahren entwickeln, das ein vorgelagertes Antragsverfahren vorsehen würde. Vor der Bürgerversammlung müsste ein Verfahren in Gang gesetzt werden, das den Stimmberechtigten ermöglichen würde, einen schriftlich formulierten Antrag einzureichen. Die vorgeschlagene Lösung sehe das schriftliche Einspracheverfahren vor, um allenfalls ein Einbürgerungsgesuch an der Bürgerversammlung beurteilen zu lassen. Wenn man beim bisherigen Bürgerversammlungssystem bleiben wolle, gäbe es keine grossen qualitativen Unterschiede. Dabei müsste das vorgelagerte Verfahren umgesetzt werden. Wegfallen würde das Auflageverfahren. Den Stimmberechtigten müssten die Anträge zu den Einbürgerungsgesuchen zugestellt werden. In diesem Sinne würde man mit dem Einspracheverfahren nichts gewinnen bzw. verlieren. In Bezug auf die Begründung äussert sich Markus Bucheli wie folgt: Ein wesentlicher Punkt sei, dass sich eine Einsprecherin oder ein Einsprecher auf den Einzelfall beziehen müsse, vor allem aufgrund des Grundrechts des Diskriminierungsverbots, das eingehalten werden müsse. Eine Begründung, dass zu viele Leute aus einem bestimmten Kulturkreis stammen, könne nicht akzeptiert werden. Der Einbürgerungsrat müsste verpflichtet werden, dass er bei der Auflage seines Beschlusses auch auszuführen habe, warum die gesuchstellende Person im Einzelfall einbürgerungswürdig sei. Die einsprechende Person könne unter Bezugnahme auf die öffentliche Auflage des Einbürgerungsrates allenfalls widersprechen und setze sich dann mit einer einzelfallbezogenen Begründung auseinander. Er denke, dass der Gesetzgeber in diese Richtung gehen müsse, damit sich die Einsprecherin oder der Einsprecher mit der Eignungsbegründung des Einbürgerungsrates befassen müsse. Damit könne sichergestellt werden, dass nicht generelle oder pauschalisierende Ablehnungsgründe geltend gemacht werden können, die von einem Gericht nicht akzeptiert werden könnten. Im Weiteren weist Markus Bucheli darauf hin, dass nicht bekannt sei, wie sich die Bundesgerichtspraxis in der Einbürgerungsfrage entwickeln werde. Er denke, dass mit dem Einsprache- und Begründungsverfahren sowie mit einem geschickten Rechtsmittelverfahren ein Brückenschlag zu den eidgenössischen Vorgaben erreicht werden könnte. Es sei wichtig, dass die Grundrechte eingehalten werden. Die Grundrechte können aufgeteilt werden in einerseits inhaltliche Grundrechte, wie Diskriminierungsverbot und andererseits in Verfahrensgarantien, wie Anspruch auf rechtliches Gehör und Begründung. Dieser grundrechtliche Schutz müsse auch befolgt werden, wenn die Stimmberechtigten entscheiden. Deshalb sei ein Vorverfahren in irgendeiner Form nötig. Über die Ausgestaltung der weiteren gesetzlichen Grundlagen müssten sehr konkrete Entscheidungen getroffen werden.

Denoth-St.Gallen äussert sich in Bezug auf eine Einsprache. Er denke, wenn das Einspracheverfahren in einer Gemeinde ordnungsgemäss verlaufe und die Einsprache begründet sei, werde das Einbürgerungsgesuch den Stimmberechtigten an der Bürgerversammlung nicht unterbreitet. In diesem Fall werde der gesuchstellenden Person der Rückzug des Einbürgerungsgesuchs empfohlen. Sollte die Begründung der einsprechenden Person nicht den Tatsachen entsprechen, werde das Einbürgerungsgesuch begründet den Stimmberechtigten zum Entscheid vorgelegt werden. Er nehme an, dass dem Gesuch aufgrund der guten Prüfung durch den Einbürgerungsrat zugestimmt werde. Nach seiner Meinung werde sich die Anzahl solcher Gesuche im Promillebereich bewegen. Es sei wichtig, dass das Thema Einbürgerung rechtsstaatlich gelöst werde.

Gemperle-Goldach meldet sich, dass eine seiner Fragen noch nicht beantwortet sei. Er fragt nach, ob der Art. 104 aufgrund der Beratungen vom 22. Oktober 2008 belassen und mit dem Vorschlag der CVP kombiniert werden könne. Es gehe um Abs. 2 "Die politische Gemeinde kann in der Gemeindeordnung die Zuständigkeit an den Einbürgerungsrat übertragen".

Markus Bucheli meint, dass dies vom Bundesrecht her vertretbar und machbar sei. Es fragt sich, ob die daraus entstehenden unterschiedlichen Verfahren in den politischen Gemeinden gewünscht seien.

Ritter-Altstätten äussert sich wie folgt: Aus Sicht der CVP-Vertreterinnen und -vertreter scheine es wichtig zu sein, dass eine gesamtkantonal einheitliche Regelung gefunden werde. In Einbürgerungsfragen sollen nämlich alle Bürgerinnen und Bürger die gleichen Rechte haben. Im Weiteren spricht er das durch Markus Bucheli angesprochene Antragsverfahren an. Wenn man vor der Bürgerversammlung ein Antragsverfahren einführen würde, würde ein faktisches Einspracheverfahren mit einem grösseren Verwaltungsaufwand vorliegen. In den Abstimmungsunterlagen müssten alle gesuchstellenden Personen mit allen Details erwähnt werden. Er weise auf Folgendes hin: Wo kein Antrag gestellt werde, können die Bürgerversammlung nicht mit einem Nein abstimmen, weil die Voraussetzungen zum Nein-Stimmen nicht erfüllt seien. Er stellt den Sinn einer solchen Abstimmung in Frage. Dabei käme er sich als Bürger verschaukelt vor, wenn er bei einem Einbürgerungsantrag abweichend abstimmen wolle und dabei die Auskunft erhalten würde, dass dies nicht möglich sei, weil seinerseits vor 14 Tagen dazu ein Antrag hätte gestellt werden müssen. Diese Situation sei nach seiner Meinung sehr unzukömmlich und werde zu einem erheblichen grösseren Aufwand führen. Deshalb sollen nur noch jene Einbürgerungsvorschläge zur Abstimmung gebracht werden, die kritisch und umstritten seien.

Güntzel-St.Gallen bezieht sich auf das Votum von Gemperle-Goldach und äussert sich dahingehend, dass aufgrund eines Rundumblicks in der SVP-Fraktion eine Kombination mit dem vorliegenden Vorschlag nicht erwünscht sei. Es sei richtig, dass die Formulierung des Art. 104 ein Resultat seines Antrages aufgrund der Beratungen vom 22. Oktober 2008 sei. Dieser Antrag sei gestellt worden, weil man nach dem Eintreten eine gewisse Gefahr gesehen habe, dass dem Antrag der Regierung zugestimmt werden könnte. Das neue Modell habe im Hinblick auf die Erfolgschancen bei ablehnenden Entscheidungen einen Vorteil. Er sei der Ansicht, dass auch aus dieser Sicht die SVP das neue Modell vorziehen werde. Zudem entspreche es eher der Rechtssicherheit. Im Weiteren sei die Einheitlichkeit im Kanton gewünscht.

Huser-Rapperswil-Jona schliesse sich aus Sicht der FDP dem Votum von Güntzel-St.Gallen an. Aus ihrer Sicht sei die theoretische Antrags-Variante von Gemperle-Goldach nicht erwünscht. Die vorgeschlagene CVP-Lösung sei die bessere Variante. Sie denke, dass keine Verknüpfung zwischen den negativen Elementen der Wahlmöglichkeit und der uneinheitlichen Lösung gemacht werden soll. Sie denke, dass die vorgeschlagene Lösung einen gangbaren Weg aufzeige.

Denoth-St.Gallen äussert aus Sicht der GRÜ und EVP. Es sei klar, dass eine einheitliche Lösung gewünscht sei.

Regierungsrätin Kathrin Hilber dankt für die intensive und gute Diskussion. Dies zeige, dass eine verbesserte Lösung nötig sei. Sie erwähnt, dass sie sich – ebenfalls wie Güntensperger-Mosnang – seit 13 Jahren mit dem Thema Einbürgerung beschäftige. Sie erinnere, dass der Einbürgerungsrat bei der Verfassungsdiskussion entstanden sei. Dieser sei so zusammengesetzt, so dass verschiedene Werthaltungen darin Platz hätten.

Sie sei nicht stolz, dass immer noch mit einer Notverordnung gearbeitet werden müsse. Sie wäre sehr froh, wenn Grundlagen vorliegen würden, damit das Bürgerrechtsgesetz vorbereitet werden könne. Dabei erinnere Sie daran, dass das vorbereitete Bürgerrechtsgesetz an der Urne abgelehnt wurde. Sie sei froh darüber, dass die Motion Gemperle-Reimann zu einer neuen Grundlage führe, die in der Kantonsverfassung verankert werde. Diese Angelegenheit habe nun einen kleinen Vorteil. Man habe zwischenzeitlich erkennen können, dass die jetzige Verfahrenslösung nicht praktikabel sei, weil nahezu alle Rekurse hätten geschützt werden müssen. Sie weise darauf hin, dass das Bürgerrechtsgesetz erst dann ausgearbeitet werden könne, wenn die gesetzliche Grundlage in der Kantonsverfassung definitiv vorliege. Sie bittet deshalb um entsprechendes Verständnis. Die Regierung werde den Vorschlag unterstützen.

Die Kommissionspräsidentin schlägt vor, über den Grundsatz des CVP-Antrags mit den Ergänzungen von Markus Bucheli abzustimmen.

Ritter-Altstätten präzisiert, dass der CVP-Antrag in der ursprünglichen Form zurückgezogen sei. Die CVP stellt den Antrag gemäss Vorschlag im Exposé von Markus Bucheli (Seite 7).

Die Kommissionspräsidentin lässt über folgenden Antrag abstimmen:

Abstimmung	Ja	Nein	Enthaltungen
CVP-Antrag nach der Formulierung im Exposé (Seite 7)	16	0	0

b) Spezialdiskussion

Die Kommissionspräsidentin weist darauf hin, dass nun die Fassung nach dem Exposé zur Beratung vorliege. Im Weiteren macht sie darauf aufmerksam, dass Art. 104 Abs. 4 des CVP-Antrags zu übertragen sei.

Markus Bucheli äussert sich, dass im Exposé das Wort "öffentlich" in Art. 104 Abs. 1 fehle. Im Antrag der CVP-Fraktion sei dies enthalten. In Übereinstimmung mit dem Gemeindegesetz soll dieser Begriff ebenfalls verwendet werden "..... über die Eignung der gesuchstellenden Person für die Einbürgerung öffentlich auf.".

Roth-Amden hat eine Frage zum 1. Satz "Der Einbürgerungsrat beschliesst über die Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts." Er erkundigt sich, ob er diesen Satz richtig interpretiere. Er meine, wenn der Einbürgerungsrat ein Einbürgerungsgesuch ablehne, habe der Einbürgerungsrat der gesuchstellenden Person eine Verfügung mit Rechtsmittel zu eröffnen, die weitergezogen werden könne.

Markus Bucheli bestätigt, dass die Interpretation richtig sei.

Bosshart-Thal äussert sich wie folgt: In Bezug auf seine Wohngemeinde könne er sich nicht vorstellen, dass das amtliche Publikationsorgan für die Veröffentlichung der Einbürgerungsentscheide geeignet sei. Im Normalfall werden für das amtliche Publikationsorgan die Zeitungen in Anspruch genommen. Nach seiner Meinung seien Zeitungsinserate aufgrund von Menge und Umfang der Informationen nicht geeignet. Die Publikation könne nach seinen Vorstellungen in

einer Broschüre z.B. Jahresrechnung oder im Mitteilungsblatt erfolgen. Er erachte es als nicht richtig, dass der Hinweis auf das Publikationsorgan in Art. 104 aufgenommen werde.

Ritter-Altstätten fügt hinzu, dass nur eine Namensliste veröffentlicht würde. Weitere Angaben würden nicht enthalten sein. Er denke, dass eine Bürgerin oder ein Bürger mit möglichst wenig Aufwand von der Namensliste Kenntnis erhalten sollte. Dabei erwarte er, dass dies im amtlichen Publikationsorgan erscheine. Nach seiner Meinung würde der Gemeinde beim angesprochenen Versand von Broschüren ein wesentlich grösserer Kostenaufwand entstehen.

Bosshart-Thal hält fest, dass dies klar sei, wenn es nur um eine Namensliste gehe. Nach seiner Meinung müsse der Informationsumfang zweifellos mehr umfassen. Er denke an ein Inserat mit einem Verweis.

Markus Bucheli führt Folgendes aus: Zuerst erfolge die amtliche Publikation, die sich auf die positiven Einbürgerungsbeschlüsse des Einbürgerungsrates beschränke. Dabei sei die Namensliste zu nennen. Anschliessend habe die öffentliche Auflage in Bezug auf die Beschlüsse und die Information über die Eignung als Ausgangslage für das Einspracheverfahren zu erfolgen. Dabei sei die öffentliche Auflage mit einer Mehrinformation verbunden.

Güntzel-St.Gallen bezieht sich auf die Ausführungen von Markus Bucheli. Für die meisten Gemeinden würde dies bedeuten, dass Namen und Adresse der eingebürgerten Personen bekanntgegeben würden. Dabei hätten interessierte Personen innert einer vernünftigen Frist, die im Bürgerrechtsgesetz zu regeln sei, das Recht, die Einbürgerungsargumente auf der Gemeindekanzlei einzusehen und allenfalls dagegen Einsprache zu erheben.

Markus Bucheli äussert sich in Bezug auf seine angeregte Weglassung der Fristenaufnahme in der Kantonsverfassung wie folgt: Man könne für oder gegen eine Aufnahme argumentieren. Man könne mit dem Einspracheverfahren in Richtung eines politischen Rechtes gehen. Dabei werde die Frist wie beim Referendum und der Initiative in der Kantonsverfassung verankert werden. Man könne aber auch damit argumentieren, dass das Einspracheverfahren in die Richtung einer Art Popularrechtsmittel gehe. Das sei ein Rechtsmittel, das allen Stimmberechtigten offen stehe und gehöre deshalb in das formelle Gesetz.

Ritter-Altstätten bezieht sich auf das Votum von Güntzel-St.Gallen und hält Folgendes fest: Wenn sich die CVP mit der Fristenaufnahme im Bürgerrechtsgesetz einverstanden erkläre, dürfe es nicht sein, dass eine Frist von beispielsweise 10 oder 14 Tagen darin aufgenommen werde. Die CVP sei der Auffassung, dass die Einsprachefrist mindestens 30 Tage betragen soll, damit die interessierten Personen genügend Zeit zur Einreichung ihrer Einsprache hätten.

Abs. 3

Keine Wortmeldungen.

Abs. 4 gemäss Antrag der CVP-Fraktion

Güntzel-St.Gallen informiert im Zusammenhang mit den Beratungen für die vorberatende Kommissionssitzung vom 22. Oktober 2008. Die SVP habe sich damals gefragt, ob das Einbürgerungsgeschäft wieder dem Kantonsrat übertragen werden müsse. Aufgrund der guten Stimmung und des Ergebnisses werde auf einen entsprechenden Antrag verzichtet.

Art. 104a b) ergänzendes Recht

Abs. 1

Keine Wortmeldungen.

Abs. 2

Ritter-Altstätten hält Folgendes fest: Nach Auffassung der CVP sollen nur nötige Anforderungen an die Begründung ausformuliert werden. Dabei dürfen keine formellen Hindernisse aufgebaut werden. Es sollte möglich sein, dass alle Bürgerinnen und Bürger – ohne Beizug eines Juristen – eine Einsprache formulieren könnten.

Gemperle-Goldach spricht sich aus, dass er die Meinung von Ritter-Altstätten teile. Im Sinne einer Ergänzung müssten querulatorische Einsprachen möglichst verhindert werden können.

Güntzel-St.Gallen meldet sich in Bezug auf das Votum von Gemperle-Goldach. Wenn alle unter dem Begriff "querulatorisch" dasselbe verstehen, habe er mit seiner Aussage keine Probleme. Er weise darauf hin, dass das Wort querulatorisch immer dann gerne benützt werde, wenn einer Person irgendetwas nicht pässlich sei. Es frage sich, wie dieser Aspekt formuliert werden könne. Er denke, dass sich das Querulatorische in einem normal funktionierenden Staatswesen totlaufen werde. Er wolle diesen Aspekt nicht fördern, habe aber Bedenken, dass das Bürgerrechtsgesetz zu kompliziert werde. Er denke, dass ein Einzelfall nicht verhindert werden könne.

Huser-Rapperswil-Jona ergänzt, dass Markus Bucheli mit seinen Äusserungen einen gangbaren Weg in Bezug auf das Einspracheverfahren aufgezeigt habe. Dabei habe sich die einsprechende Person auf die Einbürgerungsbegründung des Einbürgerungsrates zu beziehen. Sie denke, dass dabei signalisiert werde, welche Anforderungen an die Begründungspflicht gestellt werden.

Bosshart-Thal fragt nach, ob der Einbürgerungsrat über die Gültigkeit einer Einsprache entscheide.

Markus Bucheli erläutert Folgendes: Der Einbürgerungsrat habe in Bezug auf eine Einsprache einerseits zu prüfen, ob die Formerfordernisse (Frist von beispielsweise 30 Tagen) eingehalten werde und andererseits ob die Mindestanforderungen der Begründung genügen. Anschliessend habe er über die Gültigkeit der Einsprache zu entscheiden. Konsequenterweise müsse ein negativer Gültigkeitsentscheid mit einem Rechtsmittel anfechtbar sein.

Rückkommen

Keine Wortmeldungen.

c) Beschlussfassung für die 1. Lesung im Kantonsrat

Die Kommissionspräsidentin lässt über die beratenen Formulierungen für das gelbe Blatt zuhanden des Kantonsrates abstimmen.

Abstimmung	Ja	Nein	Enthaltungen
Antrag: Es sei dem Kantonsrat zu beantragen, dem III. Nachtrag zur Kantonsverfassung (Zuständiges Organ für Einbürgerungsbeschlüsse) in der folgenden Fassung zuzustimmen: *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	16	0	0

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. Die Regierung beschliesst über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts, nachdem das Gemeindebürgerrecht erteilt worden ist. *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.			

3. Allfällige Beratung von weiteren Bestimmungen der Vorlage für die 2. Lesung

Die Kommissionspräsidentin weist darauf hin, dass es sich beim III. Nachtrag zur Kantonsverfassung (Zuständiges Organ für Einbürgerungsbeschlüsse) um eine Verfassungsvorlage handle. Deshalb werden in der zweiten Lesung alle Artikel nochmals beraten. Sie fragt die Kommissionsmitglieder an, ob zu weiteren Bestimmungen der Vorlage Anregungen oder Diskussionsbeiträge bestehen.

Keine Wortmeldungen.

Die Kommissionspräsidentin stellt den Kommissionsmitgliedern die Frage, ob die erste. und zweite Lesung im Februar stattfinden solle, oder ob die erste Lesung über die Art. 104 und 104a im Februar und die zweite Lesung über die gesamte Vorlage in der Aprilsession erfolgen soll.

Denoth-St.Gallen erkundigt sich, ob in Bezug auf diese Verfassungsrevision eine Änderung im Gemeindegesetz betroffen wäre.

Markus Bucheli äussert sich, dass die entsprechenden Regelungen im neuen Bürgerrechtsgesetz aufzunehmen seien. Dabei sei es möglich, dass in Bezug auf das Gemeindegesetz bis dann Änderungen berücksichtigt werden müssten.

Die Kommissionspräsidentin möchte wissen, ob die zweite Lesung aufgrund der Verfassung im April stattfinden müsse. Wenn nur ein Artikel zu beraten sei, werde gewöhnlich die erste und zweite Lesung in der gleichen Session durchgeführt.

Ritter-Altstätten zitiert Art. 98 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates: *Absatz 1: "Erlasse, die dem Referendum zu unterstellen sind, werden in zwei Lesungen beraten. Dies gilt auch, wenn das Referendum wegen Dringlichkeit ausgeschlossen wird. Absatz 2: Die zweite Lesung findet frühestens vier Wochen nach der ersten statt. Der Rat kann Ausnahmen beschliessen, darf aber die zweite Lesung nicht am gleichen Tag wie die erste vornehmen."*

Die Kommissionspräsidentin schlägt vor, die erste. und zweite Lesung in der Februarsession vorzunehmen.

Güntzel-St.Gallen äussert sich, dass er dagegen sei. Es dürfe nicht sein, dass die Ausnahme zur Regel werde. Nach seiner Ansicht bestehe keine Dringlichkeit.

Ritter-Altstätten fügt hinzu, dass aufgrund des bestehenden Notrechtes diese Angelegenheit vorangetrieben werden sollte.

Die Kommissionspräsidentin lässt über folgenden Vorschlag abstimmen:

Abstimmung	Ja	Nein	Enthaltungen
Dem Kantonsrat wird beantragt, dass die erste und zweite Lesung der Vorlage in der Februarsession erfolgen soll.	16	1	0

4. Allgemeine Umfrage

a) Berichterstattung

Die Kommissionspräsidentin schlägt vor, dass die Berichterstattung im Kantonsrat mit einem schriftlichen Bericht aufgrund der Ausführungen im Exposé erfolgen soll. Die Kommissionsmitglieder sind damit einverstanden. Das Departement des Innern wird einen Bericht ausarbeiten.

b) Medienmitteilung

Die Kommissionsmitglieder sind damit einverstanden, dass eine Medienmitteilung ausgearbeitet wird. Das Departement des Innern wird eine Medienmitteilung formulieren.

St.Gallen, 23. Januar 2009

Die Präsidentin der vorberatenden Kommission:

Margrit Stadler-Egli

Die Protokollführerin:

Gerda Blatter

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 2003[2] und vom 12. Mai 2004[3] sowie zwei parlamentarische Initiativen im Nationalrat und drei Standesinitiativen. Thematik aller Vorstösse und Gerichtsurteile war die Form

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.

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 Verfahren[7] und – damit einhergehend – die Zuständigkeit für die Beschlussfassung über Einbürgerungsgesuche[8] 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]

- 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]

---

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.

11 Art. 15b Abs. 2 BüG.

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 Entscheidorgane 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 Verfassungs 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 ausgeschlossen. 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 Ausgestal-

---

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

tung 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 anderseits 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 rechtsgenügliche 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 Ablehnungsgründe kein rechtsstaatlich befriedigendes Verfahren gewährleistet werden kann. Die

---

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); BBl *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.

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 anderseits 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 Rechtsmittel- beziehungsweise 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 2008[22] 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 anderseits 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 direktdemokratischer 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 gel-

---

22 Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. März 2008 zum Gemeindegesetz (22.08.05), ABl *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.

tendem 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 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