

Interpellation Erat-Rheineck vom 25. April 2005
(Wortlaut anschliessend)

Begründung des ablehnenden Antrags zu einem Einbürgerungsgesuch

Schriftliche Antwort der Regierung vom 30. August 2005

In ihrer Interpellation vom 25. April 2005 bezieht sich Ruth Erat-Rheineck auf die Einbürgerungsbeschlüsse der Bürgerversammlung der politischen Gemeinde Rheineck vom 21. März 2005. Sie erkundigt sich nach dem für einen ablehnenden Einbürgerungsantrag nötigen Begründungsumfang und wirft die Frage auf, ob nicht die abschliessende Entscheidkompetenz über Einbürgerungen an den Einbürgerungsrat übertragen werden sollte.

Die Regierung beantwortet die Fragen wie folgt:

1. Nach der Praxis des Bundesgerichtes unterliegen ablehnende Einbürgerungsbeschlüsse der Begründungspflicht. Diese ist auch dann gegeben, wenn kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht und wenn die Zuständigkeit zur Beschlussfassung bei den Stimmberechtigten liegt. Ausschlaggebend ist, dass Einbürgerungsbeschlüsse gemäss Bundesgericht Rechtsanwendungsentscheide sind und Verfügungscharakter haben. Es besteht indessen noch keine gefestigte Praxis, wie dieser Begründungspflicht nachzukommen ist. Eine besondere Problematik besteht, wenn – wie in der politischen Gemeinde Rheineck vorgekommen – die in der Bürgerversammlung gefassten Beschlüsse vom zustimmenden Antrag des Einbürgerungsrates abweichen und die Begründung mithin aus dem Kreis der Stimmberechtigten erfolgen muss. Eine allgemein gültige, auf alle Einbürgerungsentscheide anwendbare Regelung, wie Einbürgerungsbeschlüsse zu begründen sind, lässt sich nicht festlegen. Vielmehr ist es Sache der Rechtsprechung, einzelfallgerecht darüber zu befinden, ob der Begründungspflicht nachgekommen und hinreichend entsprochen worden ist. Losgelöst vom Einzelfall lässt sich indessen grundsätzlich festhalten, dass ablehnende Einbürgerungsbeschlüsse individuell, d.h. für die gesuchstellenden Personen nachvollziehbar, zu begründen sind. Standardisierte gleich lautende und auf eine Vielzahl von Einbürgerungsgesuche bezogene Begründungen für deren Ablehnung vermögen jedenfalls den Anforderungen an eine hinreichende Begründung nicht zu genügen.
2. Der zuständigen Behörde, die darüber zu befinden hat, ob eine gesuchstellende Person die Voraussetzungen für eine Einbürgerung – insbesondere jene der Integration – erfüllt, kommt ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Dieses Ermessen ist pflichtgemäss auszuüben, d.h. namentlich, dass die Behörde an die Grundsätze des Verfassungsrechts gebunden ist und nicht willkürlich entscheiden darf. Dies gilt auch für Einbürgerungsbeschlüsse des Volkes, das im Bereich der Einbürgerungen gleichermassen wie Exekutiv- und Verwaltungsbehörden die Grundrechte zu beachten hat. So sind insbesondere das Willkürverbot und das Diskriminierungsverbot zu beachten. Im Versammlungssystem verfügen die Stimmberechtigten über ein Mitspracherecht, mit dem sie durch Voten und Anträge den Meinungsbildungsprozess nicht unwesentlich beeinflussen können. Dies kann zur Folge haben, dass von der Haltung des Einbürgerungsrates abweichende Auffassungen in Bezug auf die relevanten Indizien für das Vorhandensein der Integration entstehen können. Solche abweichenden Schlussfolgerungen sind solange vertretbar, als sie sich auf konkrete Einbürgerungsgesuche beziehen. Demgegenüber ist das Meinungsbildungsverfahren im Versammlungssystem als problematisch anzusehen, wenn bei der Beurteilung der materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen – wie beispielsweise der Integration – pauschale negative Äusserungen der Stimmberechtigten fallen, die nicht auf eine einzel-

fallgerechte Beurteilung schliessen lassen. Nur aufgrund der Würdigung von konkreten, auf die Person bezogenen Sachverhalten kann der oder die Betroffene und gegebenenfalls die Rechtsmittelinstanz überprüfen, ob verfassungsmässige Rechte verletzt worden sind.

3. Die Vorbereitung von Einbürgerungsbeschlüssen der Bürgerschaft ist Sache des Einbürgerungsrates. Er ist für das Verfahren verantwortlich und insbesondere zuständig, dem für die Erteilung des Bürgerrechts zuständigen Organ der Gemeinde, also der Bürgerschaft oder dem Gemeindeparlament, das Gutachten zu unterbreiten und Antrag zu stellen. Bei Einbürgerungsgesuchen sind die Stimmberechtigten durch entsprechende Ausführungen im Gutachten in die Lage zu versetzen, sich ein umfassendes Bild über die einzubürgern- den Personen zu verschaffen und Informationen darüber zu erhalten, ob diese den Anforderungen an die Integration genügen. Werden in der Bürgerversammlung von der Haltung des Einbürgerungsrates abweichende Voten abgegeben, ist der Einbürgerungsrat zu Richtigstellungen oder – aufgrund seiner Dossierkenntnis – zu ergänzenden Informationen verpflichtet, wenn ein rechtswidriges Abstimmungsergebnis zu erwarten ist. Weitergehende Verfahrenspflichten bestehen nicht. Insbesondere ist der Einbürgerungsrat auch nicht verpflichtet, Beweise für die Integration der betroffenen Personen vorzulegen.
- 4./5. Beschlüsse der Bürgerschaft können von Stimmberechtigten und anderen Personen, die an der Änderung oder Aufhebung ein eigenes schutzwürdiges Interesse darten, wegen Rechtswidrigkeit mit Kassationsbeschwerde angefochten werden (Art. 243 des Gemeindegesetzes). Bei Einbürgerungen kann dabei im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtssprechung namentlich ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot geltend gemacht werden. Aufgrund dieses Rechtsschutzes und mit Blick darauf, dass auf Bundesebene derzeit Bestrebungen auf Erlass von Bestimmungen über das Einbürgerungsverfahren bestehen, ist derzeit davon abzusehen, Massnahmen in die Wege zu leiten. Die Beratungen im Bund haben – ausgehend von den Bundesgerichtsentscheiden über den Charakter von Einbürgerungsbeschlüssen als Verwaltungsakte – insbesondere auch das in der Interpellation angesprochene Spannungsfeld zwischen direkter Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zum Inhalt.
6. Im Rahmen der Beratungen des Erlasses der neuen Kantonsverfassung befürwortete die Regierung die Übertragung der Einbürgerungskompetenz an eine Exekutivbehörde. Der Kantonsrat ist den Überlegungen teilweise gefolgt, indem die Verfassung vorsieht, dass im Rahmen der für Schweizerinnen und Schweizer sowie für ausländische und staatenlose Jugendliche geltenden Besonderen Einbürgerung der Einbürgerungsrat zuständig ist, während die Einbürgerung im Allgemeinen, die für alle anderen Personenkategorien anwendbar ist, nach wie vor in der Zuständigkeit der Bürgerschaft bzw. des Gemeindeparlamentes liegt. Eine Verfassungsänderung ist derzeit – auch angesichts der erwähnten Beratungen auf Bundesebene – nicht opportun.

30. August 2005

Wortlaut der Interpellation 51.05.17

Interpellation Erat-Rheineck: «Einbürgerungen: Begründungen, die nichts begründen

Am 21. März 2005 wurden von der Bürgerversammlung von Rheineck die Einbürgerungsanträge sämtlicher Moslems und eines Orthodoxen mit einer einzigen Formel als Begründung abgelehnt: zu wenig Integration und zu wenig Teilnahme am Städtli-Leben. Auf die frühzeitige Forderung einer Votantin, den Ablehnungsantrag genauer zu begründen, wurde mit Hinweis auf eine juristische Beratungsperson nicht eingetreten. So wurden gegen den anders lautenden

Befund des Einbürgerungsrates zwölf Einbürgerungsanträge, jene von vierzehn Erwachsenen und dreizehn Kindern, abgewiesen.

Die Formel, die bei dieser demokratischen Prozedur von den Einbürgerungsgegnerinnen und -gegnern verwendet wurde, negierte ausschliesslich die Abklärungen des Einbürgerungsrates. Fakten wurden nicht genannt. Der Notwendigkeit, eine Ablehnung zu begründen, wurde somit so nachgekommen, dass unüberprüfbare und unüberprüfte Behauptungen aufgestellt wurden. Eine zu geringe Teilnahme an einem Städtli-Leben lässt sich nicht messen, weil da jeder Massstab für ein verpflichtendes Soll fehlt. So bleibt ein Befund, der lediglich einen Mangel an Integration attestiert, ohne abgeklärte Fakten wie ungenügende Sprach- und Kulturkenntnisse, ein inadäquates Demokratieverständnis und nachgewiesene Verstösse gegen unsere Verfassung und Gesetzgebung vorzubringen, zwangsläufig ein unbegründeter Verdacht, im schlimmsten Fall eine haltlose Diffamierung.

Fragen:

1. Inwieweit sind die oben angeführten, unüberprüften oder unüberprüfbaren Behauptungen für die Begründung eines Ablehnungsantrags im Einbürgerungsbereich zulässig?
2. Inwieweit müssen die Ablehnungsbegründungen in einer gewissen Verhältnismässigkeit zu den geforderten Massstäben für einen Gutheissungsantrag stehen?
3. Unter welchen Voraussetzungen können Einbürgerungsräte verpflichtet werden, den von ihnen unterstützten Antragsstellern Möglichkeiten für Beweise ihrer Integration und ihrer Teilnahme an unserem Leben zu verschaffen?
4. Was unternimmt die Regierung dafür, dass die vorgeschriebene Begründung für die Ablehnung eines Einbürgerungsantrags nicht zur haltlosen Behauptung verkommt?
5. Inwieweit teilt die Regierung die Befürchtung, dass die derzeitige Rechtslage, die solche Vorfälle zulässt, unsere Demokratie nachhaltig schädigt?
6. Müsste das Beispiel von Rheineck nicht dazu führen, dass sich die Regierung dafür einsetzt, dass ein kompetenter Einbürgerungsrat in dieser Sache abschliessend Anträge gutheisst oder ablehnt – und damit auch die Verantwortung übernimmt?»

25. April 2005