

## Gesetz über das St.Galler Bürgerrecht

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 8. Dezember 2009

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	1
1. Ausgangslage.....	2
1.1. Vollzug der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001 .....	2
1.2. Revision des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes .....	3
1.3. Vollzug des III. Nachtrags zur Kantonsverfassung vom 17. Mai 2009 (Zuständiges Organ für Einbürgerungsbeschlüsse) .....	4
2. Vernehmlassungsverfahren.....	5
3. Inhalt des neuen Bürgerrechtsgesetzes.....	6
3.1. Überblick über den Inhalt.....	6
3.2. Neuerungen.....	6
3.2.1. III. Nachtrag zur Kantonsverfassung (Umsetzung von Art. 104 und Art. 104a KV).....	6
3.2.2. Wohnsitzdauer und Aufenthaltsstatus als Einbürgerungsvoraussetzungen bei Ausländerinnen und Ausländern .....	6
3.2.3. Eignungskriterien .....	7
3.2.4. Rechtswirksamkeit der kommunalen Beschlüsse .....	8
4. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln .....	9
4.1. Allgemeine Bestimmungen (Art. 1 bis 6).....	9
4.2. Verfahren der Einbürgerung im Allgemeinen (Art. 7 bis 35) .....	11
4.2.1. Schweizerinnen und Schweizer.....	11
4.2.2. Wohnsitz von Ausländerinnen und Ausländern (Art. 9 bis 11) .....	11
4.2.3. Eignung (Art. 12 bis 14).....	12
4.2.4. Verfahren (Art. 15 bis 35).....	15
4.3. Verfahren der Besonderen Einbürgerung (Art. 36 bis 43) .....	21
4.3.1. Voraussetzungen .....	21
4.3.2. Verfahren und Rechtsschutz (Art. 38 bis 43) .....	21
4.4. Rechtswirksamkeit von Einbürgerungsbeschlüssen (Art. 44 und 45) .....	22
4.5. Entlassungs-, Feststellungs- und Mitwirkungsverfahren (Art. 46 bis 54) .....	22
4.6. Schlussbestimmungen (Art. 55 bis 57).....	22
5. Referendum .....	23
6. Antrag .....	23
Anhang: Schema Verfahrensablauf – Einbürgerung im Allgemeinen.....	24
Entwurf (Gesetz über das St.Galler Bürgerrecht) .....	25

### Zusammenfassung

*Seit 1. Januar 2003 ist die neue Verfassung des Kantons St.Gallen in Vollzug. Sie verlangt, dass bestehende Gesetze, die nicht mit dem neuen Verfassungsrecht übereinstimmen, innert drei Jahren seit Vollzugsbeginn an die neue Verfassung anzupassen sind. Mit der neuen Verfassung wurden im Bereich des Einbürgerungsrechts neue Zuständigkeiten und Verfahren eingeführt. Es wird zwischen dem Verfahren der Einbürgerung im Allgemeinen und dem Verfahren der Besonderen Einbürgerung unterschieden. In der Volksabstimmung vom 28. November*

2004 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger das totalrevidierte Bürgerrechtsgesetz abgelehnt. In der Folge wurde ein III. Nachtrag zum Bürgerrechtsgesetz ausgearbeitet, der in der Schlussabstimmung vom 29. November 2006 durch den Kantonsrat abgelehnt wurde. Das führte dazu, dass seit dem 1. Januar 2003 Dringlichkeitsrecht angewendet werden muss, das insbesondere die Verfahrens- und Rechtsschutzbestimmungen der Besonderen Einbürgerung regelt. Derzeit ist die Verordnung über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht vom 2. Dezember 2008 in Vollzug, die bis längstens 31. Dezember 2010 gültig ist.

Am 17. Mai 2009 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dem III. Nachtrag zur Kantonsverfassung zugestimmt. Durch die Änderung von Art. 104 der Kantonsverfassung ist der Einbürgerungsrat auch bei Einbürgerungen im Allgemeinen für die Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts zuständig. Es besteht die Möglichkeit, dass Stimmberechtigte gegen einen solchen Einbürgerungsbeschluss schriftlich und begründet Einsprache erheben können.

Der vorliegende Entwurf zu einem neuen Bürgerrechtsgesetz kommt diesen Vorgaben nach. Gleichzeitig werden die am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Änderungen des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes berücksichtigt. Beim Entwurf zu einem neuen Bürgerrechtsgesetz handelt es sich um eine Totalrevision. Diese erlaubt eine übersichtlichere Darstellung, eine klare Sprache und eine Beschränkung auf das Wesentliche. Neben den neuen verfassungsrechtlichen Vorgaben finden sich folgende wichtige Neuerungen:

Die materiellen Voraussetzungen der Einbürgerung im kantonalen Bürgerrechtsgesetz werden verankert und – ausgehend vom Bundesrecht – für die rechtsanwendenden Behörden verdeutlicht. Die Voraussetzungen zur Eignung gelten für Ausländerinnen und Ausländer in beiden Einbürgerungsverfahren. Die Wohnsitzfrist soll nach kantonalem Recht für alle Gemeinden auf fünf Jahre vorgeschrieben werden. Im Weiteren wird im Gesetz verankert, dass ausländische Einbürgerungswillige eine fremdenpolizeiliche Niederlassungsbewilligung nachweisen müssen.

Im Übrigen stellt das neue Bürgerrechtsgesetz weitgehend eine Übernahme von bereits geltendem Recht ins Gesetzesrecht dar. Der Vorteil der Überführung liegt darin, dass bestehendes, d.h. bereits angewendetes und in der Praxis bewährtes Recht ins formelle Gesetz aufgenommen wird.

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des totalrevidierten Bürgerrechtsgesetzes.

## **1. Ausgangslage**

### **1.1. Vollzug der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001**

Am 1. Januar 2003 ist die neue Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) in Vollzug getreten. Bestehende Gesetze, die mit der neuen Kantonsverfassung nicht übereinstimmen, sind nach Art. 119 Abs. 1 KV innert drei Jahren seit ihrem Vollzugsbeginn anzupassen. Im Bereich der Einbürgerungen finden sich in der neuen Kantonsverfassung gegenüber der alten Kantonsverfassung (nGS 25-61; abgekürzt aKV) geänderte Zuständigkeiten und Verfahren für die Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts. Eine wesentliche Änderung gegenüber der aKV stellt das Institut des Einbürgerungsrates dar. Auf kantonaler Ebene tritt für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts die Regierung an die Stelle des Kantonsrates (Art. 104 Abs. 2 und Art. 107 Abs. 3 KV). Die KV unterscheidet zwischen der Einbürgerung im Allgemeinen und der Besonderen Einbürgerung. Die KV bestimmt, dass das Gesetz für beide Arten von Einbürgerungen das Verfahren zu regeln hat (Art. 104 Abs. 3 und Art. 108 KV). Im Gesetz können für das Ver-

fahren der Einbürgerung im Allgemeinen Mindestvoraussetzungen festgelegt werden (Art. 104 Abs. 3 KV). Die KV verlangt, dass auf gesetzlicher Stufe die allfälligen weiteren Voraussetzungen für die Einbürgerung ausländischer und staatenloser Jugendlicher bei der Besonderen Einbürgerung sowie der Rechtsschutz zu regeln sind (Art. 106 Abs. 2 und Art. 108 KV).

Die Verfassungsbestimmungen über das Einbürgerungsrecht verlangen nach einer korrekten Anwendung und Umsetzung. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgabe von Art. 125 KV, wonach sich die Zuständigkeiten für Einbürgerungen ab Vollzugsbeginn der KV nach dieser richten, erliess die Regierung am 19. März 2002 die Verordnung über die Zuständigkeit für Einbürgerungen (nGS 37-75 [sGS 121.12]). Gleichzeitig erfuhren die entsprechenden Bestimmungen der Bürgerrechtsverordnung vom 15. Dezember 1992 (sGS 121.11; abgekürzt BRV) eine Anpassung an das neue Verfassungsrecht. Nachdem die Stimmberechtigten am 28. November 2004 das totalrevidierte Bürgerrechtsgesetz<sup>1</sup> abgelehnt haben, wird der Bereich des Bürgerrechts durch das Gesetz über Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz) vom 5. Dezember 1955 (sGS 121.1; abgekürzt BRG), die BRV vom 15. Dezember 1992 sowie seit 1. Januar 2005 durch die Verordnung über das Einbürgerungsverfahren vom 4. Januar 2005 (nGS 40-1 [sGS 121.12]), eine Dringlichkeitsverordnung nach Art. 75 KV, geregelt. Am 29. November 2006 hat der Kantonsrat die Vorlage über einen III. Nachtrag zum Bürgerrechtsgesetz in der Schlussabstimmung abgelehnt, weshalb am 19. Dezember 2006 die Verordnung über das Einbürgerungsverfahren (nGS 42-1 [sGS 121.12]) erlassen werden musste. Eine Dringlichkeitsverordnung kann nach Art. 75 KV während längstens zwei Jahren angewendet werden. Am 2. Dezember 2008 musste die Regierung die Verordnung über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (nGS 44-1 [sGS 121.12]) als neues Dringlichkeitsrecht erlassen, die bis 31. Dezember 2010 gültig ist.

## **1.2. Revision des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes**

Am 1. Januar 2009 ist die Änderung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (SR 141.0; abgekürzt BÜG) vom 21. Dezember 2007 in Kraft getreten. 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.

### ***Schutz der Privatsphäre***

*Art. 15c.* Die Kantone sorgen dafür, dass bei der Einbürgerung im Kanton und in der Gemeinde die Privatsphäre beachtet wird.

Den Stimmberechtigten sind die folgenden Daten bekannt zu geben:

- a. Staatsangehörigkeit;
- b. Wohnsitzdauer;
- c. Angaben, die erforderlich sind zur Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen, insbesondere der Integration in die schweizerischen Verhältnisse.

Die Kantone berücksichtigen bei der Auswahl der Daten nach Absatz 2 den Adressatenkreis.

---

<sup>1</sup> Referendumsvorlage: ABl 2004, 1119 ff.

### **Beschwerde vor einem kantonalen Gericht**

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

Art. 51 Randtitel. Beschwerde auf Bundesebene

Im vorliegenden Zusammenhang sind folgende bundesrechtlichen Vorgaben von Bedeutung, indem diese im BRG berücksichtigt werden müssen:

- Das kantonale Recht legt das Verfahren und – damit einhergehend – die Zuständigkeit für die Beschlussfassung über Einbürgerungsgesuche fest.
- Über Einbürgerungen darf nicht im Urnenverfahren entschieden werden; werden die Stimmberechtigten für zuständig erklärt, haben Einbürgerungsbeschlüsse an der Bürgerversammlung zu erfolgen.
- Die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs muss begründet werden. Falls die Stimmberechtigten zuständig sind, muss ein entsprechender Ablehnungsantrag samt Begründung gestellt werden.
- Der Kanton hat den Rechtsschutz zu regeln, wobei er als letzte kantonale Instanz ein Gericht einsetzen muss.

### **1.3. Vollzug des III. Nachtrags zur Kantonsverfassung vom 17. Mai 2009 (Zuständiges Organ für Einbürgerungsbeschlüsse)**

Gemäss geltendem st.gallischem Einbürgerungsrecht beschliessen beim Verfahren der Einbürgerung im Allgemeinen die Stimmberechtigten in der Bürgerversammlung über die Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts. In Gemeinden mit Parlament ist das Gemeindeparlament zuständig. Der Einbürgerungsrat – der sich paritätisch aus Mitgliedern des Rates der politischen Gemeinde und der Ortsgemeinde zusammensetzt – prüft vorgängig die Gesuche und stellt entsprechend Antrag. Dieses Verfahren weist seit den Bundesgerichtsentscheiden im Jahr 2003<sup>2</sup> Mängel auf. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung weisen Einbürgerungsentscheide die Merkmale von Verwaltungsakten auf, bei deren Erlass verschiedene in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101) verankerte Rechte beachtet werden müssen. Insbesondere besteht ein Rechtsanspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs und auf Begründung des Entscheids; zudem sind das Willkür- und das Diskriminierungsverbot zu beachten.

Der Anstoss zur Änderung der Kantonsverfassung erfolgte in der Februarsession 2007. Mit einer Motion beauftragte der Kantonsrat die Regierung, ihm einen Verfassungsnachtrag zuzuleiten, der die Volkswahl des Einbürgerungsrates – der als kommunales Organ über die Einbürgerung zu beschliessen hätte – im Proporzverfahren vorsah. Die Regierung beantragte, die aufgrund der Motion ausgearbeitete Vorlage wegen des unverhältnismässigen Aufwands der Gemeinden bei der Durchführung der Proporzwahlen und der nicht garantierten Mitsprachemöglichkeit der Ortsgemeinden abzulehnen. Der Kantonsrat folgte diesem Antrag. Kantonsrat und Regierung sind der Auffassung, dass der nach geltendem Verfassungsrecht eingesetzte Einbürgerungsrat, der ein eigenständiges Exekutivorgan der politischen Gemeinde ist, auf jeden Fall beizubehalten ist. Die paritätische Zusammensetzung der Einbürgerungsräte aus Mitgliedern des Rates der politischen Gemeinde und des Rates der Ortsgemeinde hat sich im Zusammenhang mit der Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts bewährt. Diese Überlegung bewog die Regierung, dem Kantonsrat einen weiteren Lösungsvorschlag zu unterbreiten. Dieser bestand darin, dass die Gemeinden den Einbürgerungsrat oder die Bürgerversammlung beziehungsweise das Gemeindeparlament als abschliessend zuständiges Einbürgerungsorgan selbst hätten bestimmen können. Allerdings hätte dies zu unterschiedlichen Zuständigkeiten innerhalb des Kantons geführt. Im Verlaufe der Beratungen des Kantonsrates wurde das nun vorgeschlagene Einbürgerungsverfahren ausgearbeitet. Sowohl die Regierung als auch der

<sup>2</sup> BGE 129 I 217 und 129 I 232.

Kantonsrat sind der Meinung, dass mit diesem Verfahren der bestmögliche politische Kompromiss gefunden wurde. Damit können die seit Jahren bestehenden Unzulänglichkeiten im Einbürgerungsverfahren auf kommunaler Ebene beseitigt werden. Das Verfahren ist einheitlich geregelt, in jeglicher Hinsicht rechtskonform und trägt den verfassungsrechtlichen Vorgaben vollumfänglich Rechnung.

Die daraufhin erfolgte Änderung der KV in Art. 104 bestimmt, dass der Einbürgerungsrat auch bei Einbürgerungen im Allgemeinen über die Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts beschliesst. Er verfügt über sämtliche Informationen, die für die Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen und die Beurteilung des Einbürgerungsgesuchs notwendig sind. Der zustimmende Beschluss des Einbürgerungsrates ist abschliessend, sofern keine Einsprache erhoben wird. Der Beschluss ist im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde bekanntzugeben. Er wird mit den Informationen über die Eignung der gesuchstellenden Person öffentlich aufgelegt. Den Stimmberechtigten wird die Möglichkeit eingeräumt, gegen den Beschluss des Einbürgerungsrates schriftlich und begründet Einsprache zu erheben. Allfällige Einsprachen werden anschliessend der um das Bürgerrecht ersuchenden Person im Sinn der Gewährung des rechtlichen Gehörs bekanntgegeben. Sie erhält Gelegenheit, Stellung zu nehmen. In der Praxis dürfte dieses Einspracheverfahren in gewissen Fällen auch zum Rückzug von Gesuchen führen. Wird das Gesuch aufrecht erhalten, entscheiden die Stimmberechtigten an der Bürgerversammlung beziehungsweise – in Gemeinden mit Parlament – das Gemeindeparlament über diese bestrittene Einbürgerung. Die Stimmberechtigten haben dieser Verfassungsänderung am 17. Mai 2009 mit einem Ja-Stimmenanteil von 65,3 Prozent zugestimmt.

Das Einspracheverfahren setzt die bundesrechtlich verlangte vorgängige Antragstellung mit Begründungspflicht um. Es ermöglicht der gesuchstellenden Personen, den ablehnenden Beschluss anzufechten und in Übereinstimmung mit Art. 50 BÜG an ein kantonales Gericht weiterzuziehen.

Diese Verfassungsänderung muss vorliegend ebenfalls im Gesetz umgesetzt werden, indem die weiteren Verfahrensbestimmungen und der Rechtsschutz zu regeln sind. Ebenfalls sind die Anforderungen an die Begründung und die Einsprachefrist festzulegen.

## **2. Vernehmlassungsverfahren**

Am 25. August 2009 eröffnete das Departement des Innern die Vernehmlassung über den Entwurf eines neuen Bürgerrechtsgesetzes. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten, der Verband St.Galler Ortsgemeinden, das Netzwerk St.Galler Gemeinden, der Zivilstandsverband Ostschweiz, der Dachverband der Ausländervereine des Kantons St.Gallen sowie die Staatskanzlei und die Departemente. Insgesamt sind 18 Stellungnahmen eingegangen, wobei vier Adressaten ausdrücklich auf die Abgabe einer Stellungnahme verzichteten.

Die Neuregelung des st.gallischen Bürgerrechtsgesetzes ist unbestritten und wird von allen Vernehmlassungsadressaten ausdrücklich unterstützt. Allgemein wird eine Überführung des seit 2003 bestehenden Dringlichkeitsrechts ins ordentliche Gesetzesrecht angestrebt. Es sind jedoch zahlreiche Änderungsanträge eingereicht worden, die teilweise in völlig unterschiedliche Richtungen gehen. Während in einzelnen Stellungnahmen noch weitergehende Kriterien bezüglich Eignung und Wohnsitzerfordernisse gefordert werden, erachten andere Vernehmlassungsteilnehmer die gestellten Anforderungen als zu hoch. Einzelne Vernehmlassungen beantragen, gewisse Bereiche detaillierter zu regeln, was auf eine starke Regelungsdichte hinauslaufen würde. Das im Gesetz neu eingeführte Erfordernis einer Niederlassungsbewilligung für eine Einbürgerung ist praktisch unbestritten. Kontrovers sind die eingegangenen Hinweise bezüglich der Eignungskriterien, insbesondere der Anforderungen an die Sprachkompetenz. Im Weiteren sind Fragen bezüglich des neuen Einbürgerungsverfahrens (Auflage- und Ein-

spracheverfahren) eingegangen. Auf die Ausführungen in den Vernehmlassungen wird soweit erforderlich in den Erläuterungen eingegangen.

### **3. Inhalt des neuen Bürgerrechtsgesetzes**

#### **3.1. Überblick über den Inhalt**

Das geltende BRG wird einer Gesamtrevision unterzogen. Der vorliegende Entwurf soll eine bessere Übersichtlichkeit, eine zeitgemässe Sprache sowie eine Straffung des Gesetzestextes, der sich auf das Wesentliche beschränkt, bewirken. Die Totalrevision des BRG zeichnet sich aus durch die Aufnahme zahlreicher neuen Bestimmungen aufgrund der Verfassungsänderung vom 17. Mai 2009 bezüglich des zuständigen Organs für Einbürgerungsbeschlüsse. Im Übrigen stellt der Entwurf eine weitestgehende Übernahme von bestehendem Recht ins formelle Gesetzesrecht dar. Einige bisherige Bestimmungen erfahren materielle Änderungen (beispielsweise Wohnsitzerfordernisse, Eignungskriterien), die inhaltlich den Beratungen des Kantonsrates anlässlich des III. Nachtrags zum BRG im Jahr 2006 entsprechen. Ebenfalls werden die neuesten Änderungen des BÜG vom 21. Dezember 2007 (Begründungspflicht, Schutz der Privatsphäre, Beschwerdemöglichkeiten) und die bereits geplanten Revisionspunkte des Bundes – soweit bekannt – berücksichtigt. Im Hinblick auf die Unterscheidung des künftigen kantonalen Bürgerrechtsgesetzes vom geltendem Gesetz wird als Titel «Gesetz über das St.Galler Bürgerrecht» vorgeschlagen.

#### **3.2. Neuerungen**

##### *3.2.1. III. Nachtrag zur Kantonsverfassung (Umsetzung von Art. 104 und Art. 104a KV)*

Wie unter Ziffer 1.3 dargelegt, ist aufgrund der geänderten Bestimmung von Art. 104 KV inskünftig auch bei der Einbürgerung im Allgemeinen der Einbürgerungsrat das zuständige Organ für Einbürgerungsbeschlüsse auf kommunaler Ebene. Diese grundlegende Änderung des Einbürgerungsverfahrens ist die wesentlichste Neuerung im Bürgerrechtsgesetz. Das ganze Verfahren ist in der Vorlage (Art. 19 bis 33) detailliert geregelt. Der Inhalt des Aufgabeldossiers, die Aufgabelfrist, die Art und der Umfang der amtlichen Bekanntmachung, das Verfahren mit den Voraussetzungen einer möglichen Einsprache, insbesondere auch die Anforderungen an die Begründung, die Gewährung des rechtlichen Gehörs und die allfällige Beschlussfassung durch die Stimmberechtigten oder Mitglieder des Gemeindeparlaments sind im Gesetz aufgenommen worden. Für die detaillierten Erläuterungen wird auf Ziffer 3 verwiesen. Insbesondere die Anforderungen an die Gültigkeit einer Einsprache wurden bewusst relativ tief gehalten, um die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten nicht zu sehr einzuschränken. Die aufgestellten Mindestanforderungen sollen aber querulatorische Einsprachen verhindern.

Durch die Änderung in der Zuständigkeit des Einbürgerungsorgans muss das Rechtsschutzverfahren angepasst werden. So wird inskünftig gegen Rechtsverletzungen der Rekurs nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) anwendbar sein. Die Abstimmungsbeschwerde bei Bürgerversammlungen ist lediglich noch bei Verfahrensmängeln möglich.

##### *3.2.2. Wohnsitzdauer und Aufenthaltsstatus als Einbürgerungsvoraussetzungen bei Ausländerinnen und Ausländern*

Ausgehend vom Stand der Beratungen des Kantonsrates im Jahr 2006 im Zusammenhang mit dem III. Nachtrag zum BRG soll vorgegeben werden, dass die Ausländerinnen und Ausländer eine minimale Wohnsitzdauer von fünf Jahren in Kanton und Gemeinde erfüllen müssen. Wird der Wohnsitz unterbrochen, ist unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs eine Mindestwohnsitzdauer von zwei Jahren in der politischen Gemeinde erforderlich. Die Gemeinden verfügen somit nicht mehr über Autonomie bei der Festlegung von Wohnsitzfristen. Für alle gilt dieselbe einheitliche Frist von fünf Jahren. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wird mehrheit-

lich begrüsst, dass eine einheitliche Wohnsitzdauer festgelegt werden soll. Hingegen wird die erforderliche Dauer sehr kontrovers diskutiert. Im Rahmen der vorgesehenen Revision des BÜG ist vorgesehen, einerseits die bundesrechtliche Wohnsitzdauer herabzusetzen und andererseits die kantonale und kommunale Wohnsitzdauer einheitlich zu beschränken.

Stets zu Diskussionen geführt hat die Anrechenbarkeit der Wohnsitzdauer für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene, aber auch Studentinnen und Studenten. Es wird zudem als äusserst stossend empfunden, dass ein Einbürgerungsgesuch gestellt werden kann, bevor die Voraussetzungen für die fremdenpolizeiliche Niederlassungsbewilligung nach Art. 34 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20; abgekürzt AuG) gegeben sind. Die Niederlassungsbewilligung wird nach mindestens zehn Jahren Aufenthalt in der Schweiz mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erteilt. Bei erfolgreicher Integration kann bereits nach ununterbrochenem Aufenthalt während der letzten fünf Jahre mit Aufenthaltsbewilligung eine Niederlassungsbewilligung erteilt werden. Dies rechtfertigt es, die Gesuchstellung um Einbürgerung von einer Niederlassungsbewilligung abhängig zu machen. Nicht davon betroffen sind die staatenlosen unmündigen Kinder, die nach Art. 30 BÜG ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen können. Der Bund beabsichtigt ebenfalls, die Gesuchstellung um Einbürgerung von einer auf Dauer ausgerichteten fremdenpolizeilichen Bewilligung abhängig zu machen.

### 3.2.3. *Eignungskriterien*

#### *a) Allgemeines*

Bisher waren die Eignungsvoraussetzungen im Kanton St.Gallen weder auf Verfassungs- noch auf Gesetzesstufe festgelegt. Art. 7 BRG verwies auf die einschlägigen Bestimmungen des Bundesgesetzes. Die Kantone sind befugt, neben diesen Mindestvorschriften zusätzliche Einbürgerungsvoraussetzungen aufzustellen<sup>3</sup>. Im Sinn einer kohärenten Rechtsetzung wurde bisher darauf verzichtet, auf kantonaler Ebene selbständige Kriterien aufzustellen, weshalb Art. 14 BÜG regelmässig zur Anwendung kam. Diese Bestimmung sieht die Prüfung der Eignung bei der ordentlichen Einbürgerung vor. Dazu gehört insbesondere die Abklärung, ob die Bewerberin oder der Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse integriert ist (Bst. a), mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist (Bst. b), die schweizerische Rechtsordnung beachtet (Bst. c) sowie die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (Bst. d). Wie das Bundesamt für Migration (BFM) in einem Normkonzept zur nächsten Revision des BÜG<sup>4</sup> vom 5. Januar 2009 (im Folgenden Normkonzept BFM) ausführt, sind Verständnisschwierigkeiten und Unklarheiten im Zusammenhang mit unterschiedlichen Schlüsselbegriffen im Einbürgerungs- und Ausländerrecht entstanden. Vor diesem Hintergrund ist beabsichtigt, bei den Begrifflichkeiten von der Terminologie des Ausländerrechts auszugehen.

Dass die Eignungsvoraussetzungen in das Gesetz aufgenommen werden sollen, war bisher politisch mehrheitsfähig. Entsprechende Bestimmungen waren in der Referendumsvorlage enthalten und im Rahmen der Beratungen des III. Nachtrags zum BRG ausdrücklich aufgenommen worden.

Das BRG übernimmt im Wesentlichen die Begriffe des Ausländerrechts (Art. 4 Abs. 4 AuG und Art. 62 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [SR 142.201; abgekürzt VZAE]). Für eine Einbürgerung wird (auch auf Bundesebene) zusätzlich am Begriff des Vertrautseins festgehalten; diesem Kriterium kommt bei den Einbürgerungen weiterhin eine eigenständige Bedeutung zu. Das BRG ergänzt und erläutert diese bundesrechtlichen Eignungsvoraussetzungen, indem die Begriffe durch die Voraussetzungen der Integration und des Vertrautseins konkretisiert und auf die örtlichen Verhältnisse ausgedehnt werden.

<sup>3</sup> Hafner/Buser, Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar (Hrsg. Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender), Zürich 2002, N 3 und 4 zu Art. 38 BV.

<sup>4</sup> Vernehmlassungsvorlage ist auf Dezember 2009 vorgesehen.

### *b) Sprachliche Kommunikationsfähigkeit*

Einer der wichtigsten Indikatoren für eine erfolgreiche Integration ist die Fähigkeit zur Verständigung mit der einheimischen Bevölkerung und den Behörden, wobei Dialektkenntnisse nicht verlangt werden. Mit der Motion 42.08.22 «Deutschtest im Einbürgerungsverfahren standardisieren» vom 2. Juni 2008 hat die CVP-Fraktion verlangt, dass im Rahmen des neuen Bürgerrechtsgesetzes eine Vorlage zu unterbreiten ist, welche ein Modell enthält, wonach die Umgangssprachliche Kompetenz der Einbürgerungswilligen gesichert festgestellt werden kann. Die Regierung hat sich bereit erklärt, dieses Anliegen im Rahmen der Anpassung des Bürgerrechtes zu prüfen. Auf Bundesebene liegen derzeit vier Motionen (Motion 08.3302 – Einbürgerungsstandard Sprache. Berücksichtigung der Heterogenität; Motion 08.3312 – Harmonisierung der Einbürgerungsstandards; Motion 08.3302 und 09.3005 – Gute Kenntnisse einer Landessprache und Integration als Voraussetzungen einer Einbürgerung) vor. In den Antworten des Bundesrates kommt zum Ausdruck, dass diese berechtigten Anliegen einen Schwerpunkt der nächsten Änderung des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes darstellen. Der Bundesrat hat vorgesehen, über diese Vorlage im Dezember 2009 die Vernehmlassung zu eröffnen.

Mit Schreiben vom 15. Juni 2009 informierte das BFM die Kantone über die aktuelle Entwicklung im Bereich der Sprachförderung und der Sprachkompetenznachweise der Migrantinnen und Migranten im Rahmen des Bundesauftrags «Rahmenkonzept Sprachförderung». Es wird festgestellt, dass ausgereifte, an das Lernen einer Zweitsprache angepasste Instrumente zum Einschätzen von Sprachkompetenzen für die Schweiz zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht existieren. Es besteht eine grosse Nachfrage nach zuverlässigen Beurteilungsinstrumenten. Bestehende Sprachtests richten sich in der Regel an Personen mit einem klassischen mitteleuropäischen Bildungshintergrund. Die kommunikativen Kompetenzen von Personen mit wenig Schulbildung lassen sich durch die bestehenden Testverfahren schlecht erfassen. Dazu kommt, dass sie für touristische Zwecke und nicht für das Lernen einer Zweitsprache entwickelt wurden. Unter Federführung des BFM wurde eine breit zusammengesetzte Arbeitsgruppe, in welcher die betroffenen Stellen der Bundesverwaltung, der Kantone und Gemeinden sowie private Institutionen vertreten sind, beauftragt, ein Rahmenkonzept Sprachförderung zu bearbeiten. Darin sind auch Standards für den Sprachkompetenznachweis enthalten. Diese Überprüfungsziele sollen für eine pragmatische Anwendung im Rahmen von ausländer- und bürgerrechtlichen Entscheiden geeignet sein. Sie sollen den unterschiedlichen Voraussetzungen der Gesuchstellenden und Entscheidungssituationen Rechnung tragen. Generell wird empfohlen, die mündlichen Kommunikationsfähigkeiten gegenüber den schriftlichen Kenntnissen vorzuziehen. Zurzeit werden alternative Instrumente zur Erfassung der Sprachkompetenzen entwickelt, welche mit den laufenden Arbeiten zum Rahmenkonzept Sprachförderung koordiniert werden. Die einzelnen Teilprojekte werden periodisch erarbeitet, wobei voraussichtlich im Jahr 2011 das gesamte Rahmenkonzept abgeschlossen sein wird. Das BFM empfiehlt, im Sinn einer Übergangslösung lediglich ein Überprüfungsprofil für die mündlichen Kompetenzen (Sprechen, Hörverstehen) festzulegen. Analog dem Ausländerrecht sind die konkreten Anforderungen auf Verordnungsebene zu regeln.

#### *3.2.4. Rechtswirksamkeit der kommunalen Beschlüsse*

Wird das Gemeindebürgerrecht erteilt, wird anschliessend das Verfahren für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung nach Art. 13 BÜG durchgeführt, bevor die Regierung das Kantonsbürgerrecht erteilt. Je nach Bearbeitungszeit beim Bund muss derzeit mit einer Verfahrensdauer von mindestens einem Jahr gerechnet werden. Während diesen verschiedenen Bearbeitungsstadien kommt es immer wieder vor, dass nach Beschluss des Gemeindebürgerrechts über Gesuchstellerinnen oder Gesuchsteller Tatsachen zum Vorschein kommen, aufgrund derer die Einbürgerungsvoraussetzungen nicht mehr als erfüllt betrachtet werden können (beispielsweise neue Straf- oder Betreibungsverfahren, offene fällige Steuerforderungen usw.). Das führt dazu, dass das Einbürgerungsgesuch nach Erteilung des Gemeindebürgerrechts zurückgestellt oder sogar abgewiesen werden muss. Die Frage ist bis heute ungeklärt, wann das Gemeindebürgerrecht in solchen Fällen seine rechtlichen Wirkungen verliert. Dies führt zu Rechtsunsicherheiten, weshalb eine gesetzliche Regelung geschaffen



wird. Vorgesehen ist, dass der Beschluss über das Gemeindebürgerrecht seine Rechtswirkungen verliert, falls nicht innerhalb einer Frist von fünf Jahren das Kantonsbürgerrecht erteilt werden kann.

## **4. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln**

### **4.1. Allgemeine Bestimmungen (Art. 1 bis 6)**

*Art. 1 bis 6* äussern sich zu den zuständigen Behörden und deren Aufgaben im Einbürgerungsverfahren sowie zur Gebührenpflicht der Einbürgerung. Entsprechend der bereits in der KV verankerten Bestimmung liegt der Vollzug der eidgenössischen und kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung auf Gemeindeebene beim Einbürgerungsrat und im Kanton beim zuständigen Departement. Gleichzeitig werden aus datenschutzrechtlichen Gründen die Bearbeitung von Personendaten und die Erstellung eines Persönlichkeitsprofils im Einbürgerungsverfahren im Gesetz geregelt.

*Art. 3:* Im Sinne des geltenden Rechts wird die Zusammensetzung der Einbürgerungsräte ins ordentliche Recht überführt. Der Einbürgerungsrat setzt sich aus einer geraden Zahl von Mitgliedern, mindestens aber aus vier Personen zusammen. Wo keine Ortsgemeinde mehr existiert, setzt sich der Einbürgerungsrat aus dem Rat der politischen Gemeinde zusammen. Entsprechend der Vorrangstellung der politischen Gemeinde im Einbürgerungsverfahren (Vorsitz, Stichentscheid) hat die politische Gemeinde die Zahl der Mitglieder des Einbürgerungsrates zu bestimmen, nachdem sie die Ortsgemeinde angehört hat. Wo mehrere Ortsgemeinden existieren, finden sich auch mehrere Einbürgerungsräte. Mittels eines entsprechenden Ratsbeschlusses bestimmen der Rat der politischen Gemeinde und der Rat der Ortsgemeinde ihre Mitglieder. Sie unterliegen derselben Amtszeit wie die Mitglieder des Rates der politischen Gemeinde. Die Gefahr einer Interessenkollision lässt es nicht zu, Personen, die zugleich Ratsmitglieder der politischen Gemeinde und der Ortsgemeinde sind, in den Einbürgerungsrat zu wählen.

*Art. 4:* Nach Abs. 1 erfüllt der Einbürgerungsrat die ihm mit diesem Erlass und durch Verordnung übertragenen Aufgaben. Diese umfassen die Organisation und die Leitung des Einbürgerungsverfahrens. Der Einbürgerungsrat selbst oder die von ihm bezeichnete Stelle trifft die erforderlichen Abklärungen und führt die entsprechenden Erhebungen durch. Für die Überprüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen ist weitgehend der Einbürgerungsrat zuständig (vgl. auch Art. 17). Bei Fällen, die eine Integrationsabklärung erfordern, kommt dem Gespräch mit der gesuchstellenden Person eine sehr hohe Bedeutung zu. Der Einbürgerungsrat kann von Referenzpersonen weitere Auskünfte einholen. Auf systematische Hausbesuche ist zu verzichten, da sie zu stark in die Privatsphäre der gesuchstellenden Person eingreifen. Aufgrund des konkreten Einzelfalles können Hausbesuche nach Art. 12 VRP durchaus zulässig sein. Eine explizite rechtliche Grundlage im BRG ist deshalb nicht erforderlich. Hausbesuche sollen aber die Ausnahme bilden.

Eine Verwaltungsvereinbarung nach *Abs. 2* zwischen politischer Gemeinde und Ortsgemeinde ist nur dann erforderlich, wenn die Ortsgemeinde Aufgaben im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens übernimmt. In diesem Fall steht der Ortsgemeinde ein Recht auf Entschädigung ihres Aufwandes durch die politische Gemeinde zu. Wird die administrative Aufgabenerfüllung des Einbürgerungsverfahrens einer Dienststelle der politischen Gemeinde übertragen, erübrigt sich der Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung.

*Art. 5* regelt neu auf kantonaler Ebene die Bearbeitung von Personendaten. Abs. 1 legitimiert alle im Einbürgerungsverfahren zuständigen Stellen zur Bearbeitung der in Abs. 2 beispielhaft aufgezählten besonders geschützten Daten<sup>5</sup>. Die Bearbeitung von nicht besonders geschütz-

<sup>5</sup> Art. 6 Abs. 1 Bst. b in Verbindung mit Art. 13 Abs. 1 Bst. a der kantonalen Datenschutzverordnung (sGS 142.11; abgekürzt DSV) verlangt für die Bearbeitung von besonders geschützten Personendaten eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage, es sei denn, die Bearbeitung von besonders geschützten Personendaten sei für eine in einem Gesetz vorgesehene Aufgabe unentbehrlich (Art. 13 Abs. 1 Bst. b DSV).

ten Personendaten fällt ebenfalls unter Abs. 1. Abs. 2 derselben Bestimmung berechtigt die in Abs. 1 genannten Stellen untereinander sowie gegenüber Dritten zur Einholung von Auskünften, welche für die Erstellung eines Persönlichkeitsprofils notwendig sind. Art. 37 BÜG erlaubt der Bundesbehörde, den zuständigen Einbürgerungskanton mit den Erhebungen zu beauftragen, welche für die Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen unerlässlich sind. Die Delegation dieser Erhebungen durch den Bund an die Kantone entspricht langjähriger Praxis. In der Vergangenheit entstanden Probleme bei der Datenerhebung durch kantonale Behörden, da Dritte sich zum Teil weigerten, den zuständigen Stellen Daten bekannt zu geben. Art. 5 Abs. 2 BRG bildet die gesetzliche Grundlage zur Erhebung der für die Erstellung des Persönlichkeitsprofils erforderlichen Auskünfte.

Neu ins bestehende Dringlichkeitsrecht wurde die Möglichkeit aufgenommen, dass auch Schulbehörden und Lehrpersonen ohne allfällige Verletzung des Amtsgeheimnisses (Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, SR 311.0) direkt den mit den Abklärungen nach Abs. 1 betrauten Behörden über negative Schulakten der einbürgerungswilligen Schülerinnen und Schüler Auskunft geben können. Datensammlungen aus dem schulischen Bereich, die über die rein schulischen Leistungen von Schülerinnen und Schülern auch Vorkommnisse und Hinweise auf deren Verhalten mit entsprechenden Bewertungen enthalten, können im einzelnen einen ausgesprochen persönlichkeitsrelevanten Charakter aufweisen (vgl. Bundesgerichtsurteil vom 2. Juli 2008 in Sachen A.X. gegen Y. und Gemeinde Schwyz betreffend Einbürgerung, 1D\_17/2007, insbesondere Erw. 4.1.). Insbesondere im Zusammenhang mit der Jugendgewalt kommen so einbürgerungsrelevante Sachverhalte zum Vorschein, weshalb dies ebenfalls in die Vorlage aufgenommen wird. Dieses aufgrund des Dringlichkeitsrechts bereits angewendete und in der Praxis bewährte Recht ist ins formelle Gesetz zu überführen. Angaben wie etwa die Mitgliedschaft in einem Verein gehören nicht zu den besonders schützenswerten Daten und dürfen auch ohne explizite gesetzliche Grundlage nachgefragt werden. Eine Ausnahme bildet die Mitgliedschaft in einem Verein, welche eine bestimmte weltanschauliche sowie politische Haltung ausdrückt<sup>6</sup>. Mit der vorgeschlagenen Formulierung ist auch die Einholung von Informationen über die einzubürgernden Personen am Arbeitsplatz oder an einer Berufsschule abgedeckt. Ebenfalls besteht damit eine genügende Rechtsgrundlage für notwendige Auskünfte bei anderen Dritten, wie beispielsweise Vermieter, Nachbarn, Vereinsmitglieder oder andere Personen.

Die Definition des Begriffs des Persönlichkeitsprofils findet sich in Art. 7 DSV. Unter einem Persönlichkeitsprofil wird demnach eine Zusammenstellung von Daten bezeichnet, die eine Beurteilung der Persönlichkeit einer natürlichen Person zulässt. Es handelt sich beim Persönlichkeitsprofil um eine Vielzahl für sich allein nicht besonders geschützte Daten, die zusammen ein Bild über die betreffende Person ergeben. Art. 5 Abs. 2 BRG zieht gegenüber Art. 6 Abs. 1 DSV den Kreis der besonders geschützten Personendaten weiter, indem er zusätzlich die Vernachlässigung von familienrechtlichen Unterhaltspflichten sowie Beteiligungs- und Konkursverfahren aufführt. Die Bearbeitung der in Art. 5 Abs. 2 BRG aufgelisteten Daten erlaubt dem Einbürgerungsrat, wie erwähnt, die Beurteilung des Einbürgerungsgesuchs.

*Art. 6:* Seit der Revision des BÜG per 1. Januar 2006 dürfen nur noch kostendeckende Gebühren erhoben werden (Art. 38 Abs. 1 BÜG). Es handelt sich um die Entschädigung für den – durch die Behandlung des Einbürgerungsgesuchs – der Verwaltung entstehenden Aufwand, d.h. für Amtshandlungen. Das hat zur Folge, dass auch Personen, deren Einbürgerungsgesuch abgelehnt wird, eine Gebühr für den entstandenen Verwaltungsaufwand zu entrichten haben. Zieht eine einbürgerungswillige Person ihr Gesuch vorzeitig zurück, fallen die entstandenen Aufwendungen geringer aus, als wenn der Einbürgerungsrat einen ablehnenden Entscheid erlassen muss oder das Gesuch an der Bürgerversammlung abgewiesen wird. Massgeblich ist das Kostendeckungsprinzip. Diese Anforderungen sind bereits im Dringlichkeitsrecht und im geltenden Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) umgesetzt worden. Die Einbürgerungsbehörden können für die voraussichtlich anfallenden Gebühren einen Kostenvorschuss erheben (Art. 96 VRP).

<sup>6</sup> BGE 122 I 360 ff., 366.

## **4.2. Verfahren der Einbürgerung im Allgemeinen (Art. 7 bis 35)**

### *4.2.1. Schweizerinnen und Schweizer*

*Art. 7:* Für die Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern, welche die Voraussetzungen der Besonderen Einbürgerung nicht erfüllen, werden für die Einbürgerung im Allgemeinen – wie bisher – bewusst keine Wohnsitzbedingungen festgelegt. In der Praxis kommt es immer wieder vor, dass Frauen, die durch Heirat vor 1988 ihr angestammtes Bürgerrecht verloren haben, ihr früheres Bürgerrecht wieder erlangen möchten. Da Art. 105 KV Schweizerinnen und Schweizern einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung einräumt, wenn sie wenigstens fünf Jahre in der politischen Gemeinde – und damit auch fünf Jahre im Kanton – wohnen, sollen im Bereich der Wohnsitzfristen im Verfahren der Einbürgerung im Allgemeinen mildere Voraussetzungen gelten.

*Art. 8:* Von unmündigen Schweizerinnen und Schweizern wird – im Gegensatz zu ausländischen Kindern (vgl. Art. 11 der Vorlage) – kein Wohnsitz im Kanton verlangt, um in das Gesuch der die elterliche Sorge ausübenden Person einbezogen zu werden. Der Wohnsitz liegt in den meisten Fällen ohnehin vor.

### *4.2.2. Wohnsitz von Ausländerinnen und Ausländern (Art. 9 bis 11)*

*Art. 9* regelt die Wohnsitzvoraussetzungen von Ausländerinnen und Ausländern, damit diese um Einbürgerung ersuchen können. Für die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern ist eine Mindestwohnsitzdauer im Kanton von fünf Jahren erforderlich. Angesichts der Möglichkeit der Besonderen Einbürgerung für ausländische und staatenlose Jugendliche sieht der vorliegende Entwurf für die erforderlichen Wohnsitzjahre im Kanton von einer Doppelzählung der Jahre zwischen dem 10. und 20. Altersjahr ab. Für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts wird ebenfalls eine Wohnsitzdauer von fünf Jahren, wovon zwei Jahre unmittelbar vor der Gesuchstellung, vorausgesetzt. Diese Vorgabe ist abschliessend und führt dazu, dass für die st.gallischen Gemeinden einheitliche Wohnsitzfristen gelten. Diese Regelung entspricht der Vorlage des III. Nachtrags zum BRG, welche seinerzeit in der Detaildiskussion eine politische Mehrheit im Kantonsrat fand. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde die Frage der Wohnsitzdauer sehr kontrovers diskutiert. Mit der kommunalen Wohnsitzdauer von fünf Jahren besteht eine angemessene Frist, um die ausländischen Personen kennenzulernen und deren Integration genügend beurteilen zu können.

Art. 36 Abs. 1 BÜG versteht unter dem Begriff des Wohnsitzes der Ausländerin oder des Ausländers die in Übereinstimmung mit den fremdenpolizeilichen Vorschriften vorliegende Anwesenheit der Person in der Schweiz. Dabei gilt jede Art von fremdenpolizeilicher Bewilligung als fremdenpolizeilich zulässiger Aufenthalt, der an die verlangte Wohnsitzfrist anzurechnen ist. Gemäss bisherigem Recht können Personen, die den Status eines Asylbewerbers aufweisen und den Ausländerausweis N besitzen, nur dann ein Einbürgerungsgesuch stellen, wenn das Asylverfahren mit einem weiteren Aufenthalt in der Schweiz abgeschlossen wurde. Die übrigen Bewilligungsarten haben bisher diesbezüglich keine Einschränkungen erfahren. Wohnsitz setzt voraus, dass die gesuchstellende Person faktisch Wohnsitz in der Gemeinde hat und ihren Lebensmittelpunkt dort auch begründet. Die alleinige Deponierung der Ausweispapiere genügt nicht. Nach Art. 36 Abs. 2 BÜG unterbricht ein kurzer Aufenthalt im Ausland den Wohnsitz nicht. Meldet sich die ausländische Person ab oder weilt sie während mehr als sechs Monaten im Ausland, gilt ihr Wohnsitz laut Art. 36 Abs. 3 BÜG in der Schweiz als aufgegeben.

Neu wird in die Vorlage aufgenommen, dass ausländische Personen bei der Gesuchseinreichung über eine Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung) verfügen müssen. Damit wird eine gewisse Angleichung an die Ausländergesetzgebung angestrebt, die es erlaubt, einer erfolgreich integrierten ausländischen Person bereits nach fünf Jahren eine Niederlassungsbewilligung zu erteilen. Selbstverständlich sind zusätzlich die Wohnsitzvoraussetzungen des Bundes (Art. 15 BÜG), die in der Regel derzeit noch immer von einer Wohnsitzdauer von zwölf Jahren

in der Schweiz ausgehen, zu berücksichtigen. Im Weiteren wird auf die Ausführungen unter Ziffer 3.2.2. verwiesen<sup>7</sup>.

*Art. 10:* Ehegatten geniessen – wie bisher – erleichterte Wohnsitzvoraussetzungen. Erfüllt der Ehegatte der gesuchstellenden Person die in Art. 9 statuierten Wohnsitzvoraussetzungen oder ist er bereits Bürgerin oder Bürger, kann der andere Ehegatte bereits nach drei Jahren Wohnsitz im Kanton und zwei Jahren Wohnsitz in der Gemeinde in die Einbürgerung einbezogen werden beziehungsweise selbständig ein Gesuch stellen. Vorausgesetzt wird das Bestehen einer ehelichen Gemeinschaft seit wenigstens drei Jahren. Zu beachten ist, dass diese Bestimmung auch auf registrierte gleichgeschlechtliche Partnerschaften<sup>8</sup> anwendbar ist.

*Art. 11:* Unmündige sind Personen, die das 18. Altersjahr nicht vollendet haben<sup>9</sup>. Bei Bevormundeten handelt es sich entweder um Unmündige, die nicht unter elterlicher Sorge stehen (Art. 368 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 210; abgekürzt ZGB), oder um Entmündigte, d.h. erwachsene Personen, die wegen den in Art. 369 bis 372 ZGB aufgeführten Gründen unter Vormundschaft gestellt wurden.

Neu setzt das Gesetz für ausländische Unmündige, die das 10. Altersjahr vollendet haben und in das Gesuch der Eltern miteinbezogen werden, eine Mindestwohnsitzfrist in der politischen Gemeinde von zwei Jahren voraus. Diese Bestimmung verlangt eine minimale Integration von ausländischen Kindern und fördert indirekt den möglichst frühen Familiennachzug. Dieser sichert eine umfassende Schulbildung der Kinder in der Schweiz. Damit werden unter anderem die sprachlichen Fähigkeiten vermittelt, welche die Basis einer erfolgreichen Zukunft in der Schweiz darstellen<sup>10</sup>.

#### 4.2.3. *Eignung (Art. 12 bis 14)*

*Art. 12* legt im Grundsatz fest, dass ausländische Personen eingebürgert werden können, wenn sie dazu geeignet sind. Abs. 1 unterscheidet zwischen der Integration und der Vertrautheit. Eine einbürgerungswillige Person muss beide Voraussetzungen erfüllen. Für die Einbürgerung muss ein bestimmter Integrationsgrad erreicht sein. Dieser umfasst die sprachliche, kulturelle, soziale und politische Integration. Bei der Beurteilung der Eignung ist entscheidend, dass alle diese Elemente angemessen vorhanden sind. Die Einbürgerung bedeutet nicht das Ende des Integrationsprozesses, sondern den Abschluss einer wichtigen Phase der Integration (ZZW 2004, S. 384).

In den nachfolgenden Art. 13 und 14 werden die Begriffe «Integration» und «Vertrautheit» näher definiert. Aus dieser gegenseitigen Verknüpfung resultiert gegenüber den bundesrechtlichen Mindestvorgaben eine Verschärfung der Einbürgerungskriterien. Es ist selbstverständlich, dass die Eignungsvoraussetzungen – somit insbesondere auch Integration und Vertrautheit – sowohl bei der Gesuchseinreichung als auch im Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts erfüllt sein müssen. Ergeben sich im Laufe des Verfahrens Änderungen, sind diese bei der Beurteilung des Einbürgerungsgesuchs zu berücksichtigen.

Personen, die aus unverschuldetem Unvermögen die Eignungskriterien nicht erfüllen können, sollen dennoch eingebürgert werden können. Insbesondere soll einer Bewerberin oder einem Bewerber mit körperlicher oder geistiger Behinderung, altersbedingten Lernschwächen oder intellektuellen Einschränkungen die Einbürgerung ebenfalls ermöglicht werden. Wer geistig oder körperlich behindert ist und aus diesem Grund nicht sämtliche Integrationsvoraussetzun-

<sup>7</sup> Der Bundesrat beabsichtigt, die bundesrechtliche Wohnsitzdauer herabzusetzen und die kantonale und kommunale Wohnsitzdauer auf eine einheitliche Frist zu beschränken.

<sup>8</sup> Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz, abgekürzt PartG; SR 211.231), in Kraft seit 1. Januar 2007; vgl. auch Art. 15 Abs. 5 und 6 BÜG.

<sup>9</sup> Vgl. Art. 14 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB).

<sup>10</sup> Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (abgekürzt Botschaft AuG), BBl 2002, 3709 ff., 3754.

gen erfüllen kann, trägt hierfür kein Verschulden und hat keine Möglichkeit, dieses Manko zu beheben. Ihm kann auch kein mangelnder Integrationswille vorgeworfen werden. Personen, die das gesetzliche Pensionsalter erreicht haben, oder solche, die über keine oder nur bescheidene Bildung verfügen und daher im Erwerb der erforderlichen Sprachkompetenz eingeschränkt sind, sollen trotzdem eingebürgert werden können. Wenn diesem Personenkreis aber generell der Wille zu einer erfolgreichen Integration fehlt, so sollen sie von der Einbürgerung ausgeschlossen werden<sup>11</sup>. In diesem Zusammenhang wird auch auf den Entscheid des Bundesgerichts vom 16. Dezember 2008 (BGE 135 I 49) hingewiesen, wonach in solchen Fällen eine indirekte Diskriminierung vorliegt, die einer qualifizierten Rechtfertigung bedarf, um vor Art. 8 Abs. 2 BV bestehen zu können.

*Art. 13* umschreibt die Integrationskriterien und deckt sich nun mit den Begriffen im Ausländerrecht. Der Bund beabsichtigt ebenfalls, im Rahmen der nächsten Revision im BÜG die Terminologie des Ausländerrechts zu übernehmen. Alle in der Schweiz wohnhaften Personen haben die für ein friedliches Zusammenleben elementaren Verhaltensregeln und Prinzipien, wie etwa den Grundsatz der Gleichheit der Geschlechter, die Achtung gegenüber Andersdenkenden und Andersgläubigen, das Gewaltmonopol des Staates sowie den Verzicht auf gewaltsame Konfliktlösung einzuhalten<sup>12</sup>.

Unter Integration wird die Aufnahme der ausländischen Person in die schweizerische Gemeinschaft verstanden. Dazu zählt die Bereitschaft der Person, sich in das gesellschaftliche Umfeld einzufügen. Integration setzt nicht voraus, dass die gesuchstellende Person ihre angestammte kulturelle Eigenart oder die frühere Staatsangehörigkeit aufgeben muss. Auch sind noch vorhandene Beziehungen zum Herkunftsstaat einer allfälligen Einbürgerung nicht abträglich. Zur Integration gehören Kenntnisse unserer Sprache, die vielfach als Schlüssel zur erfolgreichen Integration bezeichnet werden. Wie der Einbürgerungsrat die Integrationsvoraussetzungen – insbesondere auch die Kommunikationsfähigkeiten – der gesuchstellenden Personen prüft und die notwendigen Erhebungen tätigt, bleibt ihm überlassen.

*Art. 13 Abs. 1 Bst. a* verlangt die Beachtung der schweizerischen rechtsstaatlichen Ordnung und der Werte der Schweizerischen Bundesverfassung. Die Formulierung entspricht derjenigen des Ausländerrechts (vgl. 62 VZAE). Es muss ein einwandfreier straf- und betreibungsrechtlicher Leumund vorliegen. Ein hängiges Strafverfahren, ein Eintrag im Privatauszug des schweizerischen Strafregisters oder ungelöschte Vor- und Jugendstrafen ziehen nach geltender Praxis stets die Sistierung oder Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs nach sich. Eine Ausnahme bildet ein laufendes Strafverfahren wegen eines Übertretungsdelikts, da diese Deliktsart in der Regel nicht zu einem Strafregistereintrag führt. Im Weiteren dürfen keine laufenden Betreibungen hängig sein. In den fünf Jahren vor Einreichung des Einbürgerungsgesuchs darf kein Verlustschein ausgestellt worden sein. Auch Konkursverfahren, welche fünf Jahre vor Einreichung des Einbürgerungsgesuchs eröffnet wurden, führen zur Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs. Eine allfällige Nichtbeachtung der Steuerpflicht etwa durch Unterlassen der Bezahlung fälliger Steuern (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bst. g dieses Erlasses; Steuerausstände umfassen sowohl definitiv als auch provisorisch veranlagte Steuern), aber auch das Nichtbeachten von zivilrechtlichen Verpflichtungen wie etwa das Unterlassen der Bezahlung von Unterhaltsbeiträgen oder eine mietrechtliche Ausweisung durch den Richter können sich nachteilig auf das Einbürgerungsverfahren auswirken. Auch häusliche Gewalt wirkt auf die Einbürgerung negativ. Schulpflichten sind von den betroffenen Personen ebenfalls zu erfüllen. Handlungen von Eltern, die beispielsweise ihre Erziehungsverantwortung und die Zusammenarbeit mit der Schule oder anderen Institutionen nicht wahrnehmen oder sogar ablehnen, können als Verletzung der elementaren Verhaltensregeln ausgelegt werden, die bei der Eignungsbeurteilung negativ ins Gewicht fallen.

Verschiedene kommunale Reglemente setzen als weitere Voraussetzung einen guten Leumund der gesuchstellenden Person voraus. Es wird ausdrücklich darauf verzichtet, dieses Er-

<sup>11</sup> Vgl. Normkonzept BFM.

<sup>12</sup> Vgl. Botschaft AuG, BBl 2002, 3797.

fordernis ebenfalls in das Gesetz aufzunehmen. Bundesrechtlich existiert der Begriff des «guten Leumunds»<sup>13</sup> nicht. Folglich unterliegt die Umschreibung des «guten Leumunds» weitgehend den kantonalen und kommunalen Vorgaben für die Erstellung eines Leumundsberichts. Unter dem Begriff «Leumund» wird allgemein der Ruf und das Ansehen eines Menschen beurteilt. Er stellt einen Sammelbegriff für die Einschätzung eines Menschen, wie er seine rechtlichen, sozialen und ethischen Verpflichtungen erfüllt, dar<sup>14</sup>. Im Allgemeinen wird also unter dem Leumund die aus der Meinung anderer resultierende soziale Einschätzung eines Menschen verstanden. Es geht um den Ruf beziehungsweise das Ansehen, welches eine Person bei anderen Personen genießt. Dementsprechend ist der Leumund nicht identisch mit dem Kriterium der zu beachtenden Rechtsordnung. Es kann zwar Überschneidungen geben, indem von der Nichtbeachtung der Rechtsordnung auf einen entsprechend schlechten Leumund geschlossen werden kann. Doch geht der Begriff des guten Leumunds grundsätzlich weiter und ist ohne entsprechende Einschränkung – beispielsweise auf den straf- oder betreibungsrechtlichen Leumund – auch umfassender zu verstehen. Demgemäss soll der Leumundsbericht umschreiben, wie sich eine Person in der Gesellschaft in der Vergangenheit auch charakterlich verhalten hat. Im Kanton St.Gallen unterzeichnen Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber bei der Einreichung des Einbürgerungsgesuchs auf dem entsprechenden Formular unter «Unterschriften» die Ermächtigung an die Einbürgerungsorgane, alle Erhebungen zu treffen, die für die Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen nötig sind, insbesondere auch allgemeine Auskünfte bei Arbeitgebern, Referenzpersonen und Behörden und Ämtern sowie bei weiteren Drittpersonen Auskünfte einzuholen. In Berücksichtigung des Inhalts dieser Einwilligungserklärung ist also –allgemein – auch die Abklärung des Leumunds durch die zuständigen Einbürgerungsorgane enthalten. Es ist somit durchaus möglich, aufgrund der vorliegenden Vorlage auch das charakterliche Verhalten einer Person in der Gesellschaft festzustellen und zu beurteilen.

*Art. 13 Abs. 1 Bst. b* enthält in Übereinstimmung mit dem ausländerrechtlichen Integrationsbegriff die Voraussetzung, dass eine Einbürgerungsbewerberin oder ein Einbürgerungsbewerber den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung zu bekunden hat. Das bedeutet nicht, dass Personen, die Sozialhilfe beziehen, ohne weitere Abklärung ungenügend in die schweizerischen Verhältnisse integriert und somit von der Einbürgerung ausgeschlossen sind. Der Bezug von Sozialhilfe ist für eine Einbürgerung dann negativ zu beurteilen, wenn dieser durch ein Selbstverschulden der Bewerberin oder des Bewerbers erfolgt oder Indizien für ein rechtsmissbräuchliches Verhalten der gesuchstellenden Person vorliegen. Weigert sich beispielsweise eine Einbürgerungsbewerberin oder ein Einbürgerungsbewerber, eine zumutbare Arbeit anzunehmen, oder wird ein Lebenswandel geführt, welcher mit dem Bezug von Sozialleistungen nicht vereinbar ist, kann wohl von einem Selbstverschulden ausgegangen werden.

*Art. 13 Abs. 1 Bst. c.* Aufgrund der politischen Diskussion in der Beratung über die Vorlage des III. NT zum BRG wird auch das Kriterium der «geordneten finanziellen Verhältnisse» aufgenommen. Die gesuchstellenden Personen haben in der Regel die wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit für sich und ihre Familienangehörigen selbständig zu bestreiten. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass ein unverschuldeter Bezug von Sozialhilfe es durchaus zulässt, dass diese Person in geordneten finanziellen Verhältnissen lebt (vgl. insbesondere BGE 135 I 49; unverschuldete Sozialhilfeabhängigkeit von behinderten Personen). Entsprechend dürfen beispielsweise alleinerziehende Mütter, die keiner Arbeit nachgehen können, oder Personen, die trotz vollzeitiger Erwerbstätigkeit über kein existenzsicherndes Einkommen verfügen (Working poor), die Sozialhilfe beziehen, in der Regel aufgrund dieser Umstände nicht benachteiligt werden. Massgebend dürfte sein, dass die finanziellen Verpflichtungen grundsätzlich erfüllt werden. Die Ausübung des pflichtgemässen Ermessens obliegt dem Einbürgerungsrat.

<sup>13</sup> Verwaltungspraxis des Bundes 51/1987 S. 269f.; BGE 105 Ia 189 f.

<sup>14</sup> Faust Thomas, Der Leumundsbericht im schweizerischen Erwachsenenstrafrecht, Diss.iur. Basel 1986, S. 21.

*Art. 13 Abs. 1 Bst. d* definiert durch eine beispielhafte – nicht abschliessende – Aufzählung, inwiefern sich gewichtige Indizien für eine Integration in die örtlichen Verhältnisse ergeben können. Eine Vereinsmitgliedschaft fällt ebenfalls darunter. Diese Bestimmung hebt die Bedeutung des Umfelds für die Integration der gesuchstellenden Person hervor.

*Art. 13 Abs. 1 Bst. e* verlangt, dass eine um Einbürgerung ersuchende Person die Integration des Ehegatten oder des eingetragenen Partners beziehungsweise der eingetragenen Partnerin fördert und unterstützt. Diese Bestimmung wurde auf Verlangen des Kantonsrates bereits in die Referendumsvorlage vom 4. Mai 2004 aufgenommen. Sie bezweckt die Förderung der Integration eines Ehegatten, der aufgrund fehlender Voraussetzungen nicht in die Einbürgerung des andern Ehegatten einbezogen werden kann. Der gesuchstellende Ehegatte soll in die Pflicht genommen werden, die Integrationsbemühungen des anderen Ehegatten zu fördern. Untergräbt er diese Bemühungen aufgrund kultureller, religiöser oder anderer weltanschaulicher Ansichten, erfüllt er seinerseits die Einbürgerungsanforderungen nicht.

*Art. 13 Abs. 1 Bst. f* regelt eine der wichtigsten Voraussetzung – die Fähigkeit zur Verständigung mit der einheimischen Bevölkerung und den Behörden – für eine erfolgreiche Integration. Erforderlich sind analog zu Art. 34 Abs. 5 AuG *gute* Deutschkenntnisse. Bereits nach heutiger Praxis müssen die gesuchstellenden Personen in der Lage sein, ein Gespräch zu führen, wobei Hochdeutsch genügt; Dialektkenntnisse werden nicht verlangt. Ebenfalls müssen sie in der Lage sein, schriftliche Verlautbarungen zu lesen und zu verstehen.

*Art. 13 Abs. 2:* Es wird ausdrücklich auf die Erläuterungen unter Ziffer 3.2.3. Bst. b hingewiesen, wonach auf weitergehende Bestimmungen bezüglich der Kommunikationsfähigkeit in deutscher Sprache von Ausländerinnen und Ausländern auf Gesetzesebene verzichtet wird.

Die Beurteilung der sprachlichen Integration erfolgt heute in den politischen Gemeinden sehr unterschiedlich. Es soll deshalb ein einheitliches Sprachniveau festgelegt werden. Damit soll im Grundsatz die Gleichbehandlung in der Beurteilung der Sprachkompetenz erreicht werden. Die konkreten Sprachanforderungen sind aber nicht im Gesetz, sondern auf Verordnungsebene konkret und umfassend zu regeln. Art. 13 Abs. 2 sieht die entsprechende Delegationskompetenz vor. Weitere Ausführungsbestimmungen wie der Nachweis der ausreichenden Sprachkenntnisse und die Befreiung davon (beispielsweise Besuch der obligatorischen Schulpflicht in der Schweiz) werden ebenfalls auf Verordnungsstufe zu regeln sein.

*Art. 14* konkretisiert die Vertrautheit einer Einbürgerungsbewerberin oder eines Einbürgerungsbewerbers mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen. Diese Indikatoren sollen einerseits Hilfestellung für die Einbürgerungsräte sein, indem sie Anhaltspunkte für die Feststellung der Vertrautheit der gesuchstellenden Person liefern. Dazu gehören Kenntnisse über das öffentliche Geschehen, die Grundsätze des Staatsaufbaus und der Geschichte. Diese Bestimmung verdeutlicht die Anforderungen an das Vertrautsein der gesuchstellenden Person mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen und geht über das Erfordernis der Integration von Art. 13 hinaus. Auch geographische Kenntnisse fallen darunter. Überdurchschnittliches Wissen soll aber nicht gefordert werden. Der Einbürgerungsrat hat im Rahmen seiner Ermessensausübung die verlangten Anforderungen festzulegen.

#### 4.2.4. Verfahren (Art. 15 bis 35)

*Art. 15 bis 35* regeln das Verfahren für die Einbürgerungen im Allgemeinen mit dem neuen Auflage- und Einspracheverfahren. Das Ablaufschema dieses Verfahrens im Anhang gibt eine Übersicht über das neue Einbürgerungsverfahren.

*Art. 15 bis 18* enthalten allgemeine Bestimmungen bezüglich des Einbürgerungsverfahrens. Grundlage dazu bildet der neue Art. 104 KV, der bereits wesentliche Bestimmungen über das vorgesehene Auflage- und Einspracheverfahren enthält. Art. 104a KV legt fest, dass das Gesetz Mindestvoraussetzungen für die Einbürgerungen aufstellen kann und insbesondere kon-

ketisierende Regelungen über das Verfahren, die Voraussetzungen für die Gültigkeit einer Einsprache enthält sowie den auch bundesrechtlich vorgeschriebenen Rechtsschutz regelt.

*Art. 15:* Bezüglich der Einreichung des Gesuchs ergeben sich keine Neuerungen. Eine um Einbürgerung ersuchende Person hat das Gesuch beim Einbürgerungsrat der Wohngemeinde einzureichen. Bei der Einreichung des Gesuchs müssen sämtliche Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt sein. Unter Berücksichtigung des geltenden BÜG kann eine um Einbürgerung ersuchende Person frühestens nach vollendetem elften Altersjahr ein Gesuch einreichen. Das gesamte Einbürgerungsverfahren – von Gesuchseinreichung beim kommunalen Einbürgerungsrat über die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung bis zum abschliessenden Einbürgerungsentscheid der Regierung – dauert in der Regel durchschnittlich zwei Jahre.

*Art. 16:* Eine Gesuchstellerin oder ein Gesuchsteller hat neu ein Bewerbungsschreiben einzureichen, in dem die Beweggründe für den Erwerb des Bürgerrechts festgehalten werden. Nach bisherigem Verfahren wurden die Beweggründe teilweise durch Einreichung eines Lebenslaufs dargelegt. Den Gemeinden standen entsprechende Formulare (Fragebogen) zur Verfügung, deren Verwendung allerdings freiwillig war. Andere Gemeinden klärten die Beweggründe ausschliesslich aufgrund des Einbürgerungsgesprächs ab. Das Erfordernis beziehungsweise das Mittel des Bewerbungsschreibens ermöglicht den Bewerberinnen und Bewerbern, ihre Beweggründe darzulegen, ohne dass diese bereits durch eine Behörde beurteilt wurden. Dieses soll auch Bestandteil des Auflagedossiers sein (vgl. Art. 20). An die Bewerbungsschreiben sind nicht allzu hohe Anforderungen zu stellen, und auf intellektuelle und sprachlich bedingte Einschränkungen der gesuchstellenden Person ist Rücksicht zu nehmen. Ob die um Einbürgerung ersuchenden Personen ihre Bewerbungsschreiben selber erstellen oder einem Dritten in Auftrag geben, ist für die Darlegung der Beweggründe unbeachtlich. Einige Vernehmlassungsteilnehmer fordern ein *persönliches* Bewerbungsschreiben. Inwieweit das Schreiben eigenhändig abgefasst ist, kann in der Praxis aber nicht kontrolliert werden. Ist jemand des Schreibens unkundig, besteht die Möglichkeit, die Beweggründe nach Art. 11 VRP zu Protokoll zu geben. Aus diesen Gründen wurde die ursprüngliche Fassung beibehalten.

*Art. 16 Abs. 2* enthält eine Delegationskompetenz an die Regierung. Diese sieht vor, dass die weiteren einzureichenden Unterlagen (insbesondere auch die notwendigen Zivilstandsurkunden) zum Einbürgerungsgesuch in der Verordnung festgelegt werden. Dies entspricht dem bisherigen Recht (vgl. Art. 1bis BRV) und dient der Vereinheitlichung des Verfahrens und der Rechtssicherheit. Im Übrigen ist bezüglich weiterer erforderlichen Unterlagen, die der Ermittlung des Sachverhalts dienen (zum Beispiel Lebenslauf, Foto), Art. 12 VRP anwendbar.

*Art. 17:* Der Einbürgerungsrat hat wie bisher die für die Einbürgerung massgeblichen Sachverhalte festzustellen. Dem Einbürgerungsrat obliegt die Prüfung der materiellen und formellen Voraussetzungen der Einbürgerung. Die Erhebungen bilden die Entscheidungsgrundlage des Einbürgerungsrates für die Beurteilung des Einbürgerungsgesuchs zur Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts. Ausserdem sind sie für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung und die Erteilung des Kantonsbürgerrechts heranzuziehen. Der Einbürgerungsrat ist auch verpflichtet, nachträglich offene Sachverhalte auf Antrag des Kantons oder des Bundes abzuklären. Auch wenn in einzelnen Gemeinden die Abklärungen teilweise an eine Verwaltungsabteilung oder an eine einzelne Person delegiert werden, liegt die Gesamtverantwortung beim Einbürgerungsrat. Dem Einbürgerungsrat steht es grundsätzlich im Rahmen seines Ermessens frei, inwieweit er zur Feststellung von Integration und Vertrautheit Tests (beispielsweise über die Grundzüge der Werte der Bundesverfassung, des Staatsaufbaus, der Geschichte sowie über das örtliche Geschehen) mit den gesuchstellenden Personen durchführen will. Gegenüber dem heute geltenden Recht gibt es keinerlei Einschränkungen. Zu beachten ist, dass ein Einbürgerungsgespräch zwingender Bestandteil des Einbürgerungsverfahrens darstellt.

*Art. 18* bezweckt eine rechtsgleiche Handhabung von Gesuchen ausländischer Personen im Fall eines Wohnsitzwechsels während des Einbürgerungsverfahrens. Aufgrund der eingegan-



genen Vernehmlassungen wird nun Wohnsitz der um Einbürgerung ersuchenden Person in der politischen Gemeinde im Zeitpunkt der Beschlussfassung verlangt. Wechselt die gesuchstellende Person vor der Beschlussfassung ihren Wohnsitz, wird das Einbürgerungsgesuch als gegenstandslos abgeschrieben. Bei der Erteilung des Kantonsbürgerrechts ist der Wohnsitz im Kanton St.Gallen im Hinblick auf die heutige Mobilität und angesichts der doch längeren Verfahrensdauer nicht erforderlich; die Begründung eines Wohnsitzes in der Schweiz ist hingegen bis zum Abschluss des Einbürgerungsverfahrens unabdingbar.

*Art. 19 bis 34:* Der III. Nachtrag zur KV (Zuständiges Organ für Einbürgerungsbeschlüsse) wurde vom st.gallischen Stimmvolk am 17. Mai 2009 gutgeheissen. Dieser Nachtrag begründet in Art. 104 KV ein neues Einbürgerungsverfahren, welches nun im Bürgerrechtsgesetz umzusetzen ist. Wesentliche Neuerungen sind, dass der Einbürgerungsrat nun auch bei den Einbürgerungen im Allgemeinen primär über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts beschliessen kann. Diese Beschlüsse werden jedoch einem Auflage- und Einspracheverfahren unterstellt. Die Bürgerversammlung beziehungsweise das Gemeindeparlament hat nur noch über bestrittene Einbürgerungsgesuche zu befinden. Nach Art. 104a KV hat das Gesetz das weitere Verfahren zu regeln, die Voraussetzungen für die Gültigkeit einer Einsprache – insbesondere die Anforderungen an die Begründung – sowie den Rechtsschutz zu regeln. Mit der Änderung des Verfahrens kann einerseits das Recht auf einen begründeten Entscheid und andererseits der Anspruch auf rechtliches Gehör gewährleistet werden. Damit wird ein verfassungsmässig korrektes Verfahren sichergestellt. Bei streitigen Einbürgerungsverfahren erfolgt weiterhin die Mitwirkung der Stimmberechtigten in der Bürgerversammlung beziehungsweise – in Gemeinden mit Parlament – des Gemeindeparlaments.

*Art. 19* enthält aus Gründen der besseren Lesbarkeit die Wiederholung des Verfassungstextes und hat somit keine eigenständige Bedeutung. Demnach beschliesst der Einbürgerungsrat über ein Einbürgerungsgesuch auch bei der Einbürgerung im Allgemeinen. Beurteilt er das Einbürgerungsgesuch negativ, gewährt er der gesuchstellenden Person wiederum das rechtliche Gehör (vgl. auch Art. 15 Abs. 2 VRP). Es entspricht bereits heutiger Praxis, dass die gesuchstellende Person ihr Gesuch zurückzieht, sofern der Einbürgerungsrat zur Ansicht gelangt, dass die Einbürgerungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind. Neu wird dafür eine spezialgesetzliche Grundlage geschaffen. Dadurch gibt es keine informellen Rückstellungen mehr. Stimmt der Einbürgerungsrat dem Gesuch zu, wird das Orts- und Gemeindebürgerrecht erteilt und somit das Auflage- und Einspracheverfahren eröffnet. Wird in diesem Verfahren keine Einsprache gegen das Einbürgerungsgesuch erhoben, wird die Bürgerrechtserteilung auf kommunaler Ebene unmittelbar mit dem positiven Beschluss des Einbürgerungsrates rechtskräftig. Das Einbürgerungsverfahren wird im Sinn von Art. 35 fortgeführt.

*Art. 20:* Für die öffentliche Auflage des Einbürgerungsgesuchs hat der Einbürgerungsrat ein Aufgedossier zu erstellen. Abs. 2 bestimmt abschliessend den Inhalt dieses Dossiers. Aus datenschutzrechtlichen Gründen dürfen nicht sämtliche Erhebungen des Einbürgerungsrates über die geschützten Personendaten (vgl. Art. 4 dieses Erlasses) öffentlich aufgelegt werden. Das Aufgedossier unterscheidet sich vom vollständigen Administrationsdossier, in dem sämtliche Einzelinformationen enthalten sind. Das Aufgedossier soll aber die vom Einbürgerungsrat festgestellten und für die Einbürgerung wesentlichen Tatsachen enthalten (Bst. b bis d), damit die Stimmberechtigten die für ihre Meinungsbildung massgeblichen Informationen erhalten. Vom Einbürgerungsgespräch sind lediglich die wesentlichen Ergebnisse zusammenzufassen. Im Einbürgerungsgespräch werden häufig auch persönliche Themen diskutiert, die nicht öffentlich bekanntgegeben werden dürfen. Bst. b kann auch aus der gemäss Bst. d erforderlichen begründeten Verfügung des Einbürgerungsrates über die Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts hervorgehen. Für das Aufgedossier hat die Verfügung des Einbürgerungsrates (Bst. d) lediglich eine summarische Begründung zu enthalten. Daraus ergibt sich folglich auch die Feststellung des Einbürgerungsrates, dass die Voraussetzungen an die Eignung erfüllt sind. Neben dem Einbürgerungsgesuch sind zudem auch die Bewerbungsschreiben der um Einbürgerung ersuchenden Personen Bestandteil des Dossiers (vgl. Ausführungen zu Art. 16).

*Art. 21 und 22:* Die Auflagefrist wird auf 30 Tage festgelegt. Diese Frist entspricht den üblichen verwaltungsrechtlichen Auflagefristen und erscheint zweckmässig. Eine kürzere Frist würde zu hohe Anforderungen an die Stimmberechtigten stellen. Auch der Zeitpunkt des Beginns der öffentlichen Auflage des Dossiers entspricht den gewohnten Vorgaben im Verwaltungsverfahren. Innert dieser geläufigen Frist können die Stimmberechtigten Einsicht in das Auflagedossier nehmen.

*Art. 23:* In Abs. 1 wird der in Art. 104 vorgegebene Verfassungstext wiederholt. Die amtliche Bekanntgabe der Einbürgerungsbeschlüsse hat im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde zu erfolgen. Nach Art. 5 GG<sup>15</sup> bestimmt der Rat als amtliches Publikationsorgan eine oder mehrere Zeitungen oder ein Mitteilungsblatt, das allen Haushalten zugestellt wird. Die amtliche Bekanntmachung kann zusätzlich im Internet veröffentlicht werden (vgl. Art. 5 Abs. 2 GG). Eine ausschliessliche Publikation im Internet ist nicht vorgesehen. Die Stimmberechtigten sollen alle amtlichen Mitteilungen aus demselben – für sie gewohnten – Publikationsorgan entnehmen können. Abs. 2 enthält abschliessende Ausführungen, welche Angaben über Einbürgerungsbewerberinnen oder Einbürgerungsbewerber in die Bekanntmachung aufgenommen werden sollen. Weil insbesondere den grösseren Gemeinden nicht unerhebliche Publikationskosten entstehen können, sind die zu veröffentlichen Angaben möglichst knapp gehalten. Bezüglich entstehender Kosten – und damit auch der Publikationskosten – ist festzuhalten, dass die politischen Gemeinden für ein Einbürgerungsverfahren kostendeckende Gebühren erheben können (vgl. auch Ausführungen zu Art. 6). Aufgrund der vorliegend aufgeführten Daten ist eine Identifizierung der einzubürgernden Personen zweifelsfrei möglich. Die Stimmberechtigten erhalten damit eine genügende Entscheidungsgrundlage, ob sie in das Auflagedossier Einsicht nehmen möchten, um sich über den Fall genauer informieren zu können. Abs. 3 enthält genaue Hinweise an die Stimmberechtigten über die Möglichkeit der Einsichtnahme in das Auflagedossier, den Auflageort, die Auflage- und Einsprachefrist sowie auf die begründete Einsprache.

*Art. 24:* Es wird ausdrücklich bestimmt, dass nur Stimmberechtigte der politischen Gemeinde, um deren Bürgerrecht nachgesucht wird, Einsprache erheben können. Eine Einsprache hat schriftlich und begründet zu erfolgen. Insofern wiederholt Abs. 1 dieses Erlasses die Vorgaben von Art. 104 Abs. 2 KV. Die Einsprachefrist von Abs. 2 wird in Übereinstimmung mit den üblichen Verfahren festgesetzt. Abs. 3 entspricht Art. 104 Abs. 3 KV. Wurde gegen einen Beschluss des Einbürgerungsrates gültig Einsprache erhoben, wird das Gesuch der Bürgerversammlung beziehungsweise – in Gemeinden mit Parlament – dem Gemeindeparlament unterbreitet.

*Art. 25* hält die Voraussetzungen für die Gültigkeit einer Einsprache fest, die fristgerecht und hinreichend begründet eingereicht werden muss. Die Anforderungen an die Begründung sind bewusst tief angesetzt, um die demokratischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten nicht zu sehr einzuschränken. Die hinreichende Begründung setzt nur ein Geltendmachen voraus. Beweise oder eine Glaubhaftmachung sind nicht erforderlich. Eine Einsprache soll möglich sein, ohne dass sie juristisch formuliert ist. Diskriminierende Ausführungen bewirken nicht die Ungültigkeit der gesamthaften Einsprache. Sie haben aber zur Folge, dass die gegen das Diskriminierungsverbot verstossenden Begründungen oder Bemerkungen in diesem Punkt unbeachtlich sind.

*Art. 26* führt die Anforderungen an die Begründung einer Einsprache näher aus. Damit wird sichergestellt, dass lediglich pauschalisierte und verallgemeinerte Einsprachen keine Beachtung finden. Diese Mindestanforderungen verhindern allfällige querulatorische Einsprachen. Eine Einsprache hat sich konkret auf das Gesuch einer Einbürgerungsbewerberin oder eines Einbürgerungsbewerbers zu beziehen. Die Einsprecherin oder der Einsprecher hat in der Begründung darzulegen, ob die Angaben im Auflagedossier unvollständig oder unrichtig sind oder ob allenfalls neu eingetretene Tatsachen bezüglich der Einbürgerungsbewerberin oder des Einbürgerungsbewerbers eingetreten sind oder inwiefern die Feststellungen des Einbürgerungsrates

---

<sup>15</sup> Art. 5 des neuen Gemeindegesetzes; in Vollzug ab 1. Januar 2010 (sGS 151.2; abgekürzt GG).

tes bezüglich der Voraussetzungen an die Eignung unzutreffend sind. Ergeben sich aus der schriftlichen Einsprache Unklarheiten, ist es Sache des Einbürgerungsrates, sich durch unverzügliche Rücksprache mit der einsprechenden Person diesbezüglich Klarheit zu verschaffen.

*Art. 27:* Der Einbürgerungsrat hat über die Gültigkeit der Einsprache zu entscheiden. Da durch die Einsprachemöglichkeit die demokratische Mitwirkungsmöglichkeit der Stimmberechtigten betroffen ist, erfolgt der Einspracheentscheid kostenlos.

*Art. 28:* Stellt der Einbürgerungsrat die Ungültigkeit der Einsprache fest, hat er zuhanden der Einsprecherin oder des Einsprechers eine Verfügung zu erlassen, welche mit Rekurs nach den allgemeinen Bestimmungen nach VRP angefochten werden kann.

*Art. 29:* Wird die Einsprache vom Einbürgerungsrat als gültig beurteilt, hat er dies der gesuchstellenden Person mitzuteilen. Im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs ist der Einbürgerungsbewerberin oder dem Einbürgerungsbewerber die Möglichkeit zur Stellungnahme zu gewähren. Die gesuchstellende Person erhält Kenntnis von den gegen ihre Einbürgerung geltend gemachten Gründen wie auch über die Person der Einsprecherin oder des Einsprechers. Die Ausländerin oder der Ausländer hat die Möglichkeit, sich in einer Stellungnahme zum Inhalt der Einsprache zu äussern oder die Argumente zu widerlegen.

*Art. 30:* Nach abgeschlossenem Schriftenwechsel hat der Einbürgerungsrat das Gesuch neu zu beurteilen. Allenfalls kann er noch zusätzliche Abklärungen veranlassen oder ergänzende Auskünfte einholen. Über das Ergebnis des Entscheids informiert der Einbürgerungsrat sowohl die gesuchstellende Person als auch die Einsprecherin oder den Einsprecher. Kommt der Einbürgerungsrat zum Schluss, dass den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament beantragt werden soll, das Einbürgerungsgesuch abzulehnen, gibt er der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller Gelegenheit, das Gesuch zurückzuziehen. Diese Rückzugsmöglichkeit ist nicht befristet und kann bis zur Bürgerversammlung erfolgen.

*Art. 31* räumt auch der Person, die Einsprache erhebt, die Möglichkeit ein, die Einsprache nach Mitteilung des Beurteilungsergebnisses des Einbürgerungsrates zurückzuziehen. Eine nach Prüfung der Einsprache weiterhin positive Beurteilung des Einbürgerungsgesuchs durch den Einbürgerungsrat kann eine Meinungsänderung der Einsprecherin oder des Einsprechers zur Folge haben, weshalb ihr oder ihm eine Rückzugsmöglichkeit zu gewähren ist. Diese ist hingegen auf 14 Tage befristet. Zweck dieser Befristung ist, dass einerseits das Einbürgerungsverfahren nicht unnötig verzögert wird und andererseits vor dem Druck des Gutachtens definitiv bekannt sein muss, welche Einbürgerungsgesuche der Bürgerversammlung zu unterbreiten sind.

*Art. 32:* Jedes Einbürgerungsgesuch, gegen das gültig Einsprache erhoben und nicht zurückgezogen wurde, ist der Bürgerversammlung beziehungsweise dem Gemeindeparlament zum Entscheid zu unterbreiten. Damit sich die Stimmberechtigten der politischen Gemeinde ihre Meinung über das bestrittene Einbürgerungsgesuch bilden können, sind sie auf entsprechende Informationen angewiesen. Art. 32 definiert den Inhalt des Gutachtens, das vor der Bürgerversammlung den Stimmberechtigten oder den Parlamentariern zugestellt wird. Der Inhalt der Angaben orientiert sich am bisherigen Recht. Zusätzlich sind auch die Begründung der Einsprache und die Stellungnahme der gesuchstellenden Person zusammenfassend bekanntzugeben. Es muss ein Antrag des Einbürgerungsrates auf Zustimmung oder Ablehnung enthalten sein. Der Einbürgerungsrat ist berechtigt, auch weitergehende Ausführungen nach Abs. 2 zu machen oder darüber Auskunft zu erteilen. Die Religionszugehörigkeit darf aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben seit 1. Januar 2009 nicht mehr erwähnt werden.

*Art. 33:* Die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament können sich an der Bürgerversammlung oder an der Parlamentssitzung zum Einbürgerungsgesuch konkret äussern. Die Abstimmung erfolgt ausschliesslich über den Antrag des Einbürgerungsrates, der angenommen oder abgelehnt wird. Es dürfen keine neuen Anträge gestellt werden. Das Vorbringen wei-

terer Anträge und allfällig neuer Tatsachen ist nicht vorgesehen. Aus verfahrensökonomischen Gründen können keine Anträge auf Nichteintreten, Rückweisung oder Verschiebung sowie Änderungsanträge<sup>16</sup> gestellt werden. Sollten sich zwischen Gutachten und Bürgerversammlung beziehungsweise Parlamentssitzung neue gravierende negative Sachverhalte (beispielsweise ein Strafverfahren) ergeben, könnte der Einbürgerungsrat seinen Antrag zurückziehen oder der Vorsitzende müsste das Geschäft abtraktandieren.

*Art. 34:* Gemäss bisherigem Recht hat der Einbürgerungsrat der gesuchstellenden Person den Einbürgerungsbeschluss mitzuteilen. Wurde das Gesuch abgelehnt, ist der Entscheid entsprechend zu begründen. Diesen Anspruch auf Begründung bei Verweigerung der Einbürgerung (vgl. BGE 134 I 56 E. 2 S. 58; BGE 130 I 140 E. 4.2 S. 147) hat der Gesetzgeber mit der am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Revision des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes nun auch ausdrücklich in das Bundesgesetzrecht aufgenommen (Art. 15b BÜG; AS 2008 S. 5911; vgl. BGE 1D\_8/2008 vom 7. Juli 2009). Der Rechtsschutz hat sich inskünftig nicht nur gegen Einbürgerungsbeschlüsse des Einbürgerungsrates (Besondere Einbürgerung) oder des Gemeindeparlamentes (vgl. GVP 2008 Nr. 106), sondern auch gegen jene der Bürgerversammlung nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz zu richten. Demnach soll gegen alle Einbürgerungsbeschlüsse innert 14 Tagen Rekurs erhoben werden können. Gegen Beschlüsse der Bürgerversammlung steht die Abstimmungsbeschwerde nur noch für gerügte Verfahrensmängel zur Verfügung. Bei rechtswidrigen Entscheiden ist somit ausschliesslich der Rekurs möglich.

Kommt der Einbürgerungsrat aufgrund seiner Abklärungen zum Schluss, dass die Einbürgerung abzulehnen ist, und wird das Gesuch von der gesuchstellenden Person nicht zurückgezogen, hat er seinen Entscheid gegenüber dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin nach Art. 24 VRP ausführlich zu begründen – dies im Gegensatz zu der im Aufgedossier (vgl. Erläuterungen zu Art. 20 des Erlasses) enthaltenen Verfügung, welche lediglich eine summarische Begründung enthält. Das Auflage- und Einspracheverfahren kommt in diesem Fall nicht zur Anwendung. Die um Einbürgerung ersuchende Person kann den negativen Entscheid des Einbürgerungsrates mittels Rekurs beim zuständigen Departement anfechten. Kommt das Departement nach Prüfung des Sachverhalts zum Schluss, der Einbürgerungsrat habe das Einbürgerungsgesuch zu Unrecht abgewiesen und der Rekurs sei deshalb gutzuheissen, so wird der Einbürgerungsrat nach Art. 34 Abs. 3 angewiesen, das Auflage- und Einspracheverfahren durchzuführen. Diese Bestimmung stellt sicher, dass die demokratische Mitsprachemöglichkeit der Stimmberechtigten auch in diesem Fall gewährleistet wird.

*Art. 35:* Diese Regelung entspricht geltendem Recht. Die nach Art. 17 dieses Erlasses erfolgten Erhebungen des Einbürgerungsrates mit den Gesuchsunterlagen bilden eine wichtige Grundlage für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung und des Kantonsbürgerrechts. Der Einbürgerungsrat hat bei Ausländerinnen und Ausländern seine Feststellungen betreffend Wohnsitzdauer und Eignung der zuständigen Stelle des Kantons – Amt für Bürgerrecht und Zivilstand – mitzuteilen. Bei der Eignung muss dieser Bericht insbesondere Bemerkungen über die Integration und die Vertrautheit der ausländischen Person sowie deren Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung enthalten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch den gesuchstellenden Personen eine aktive Mitwirkungspflicht zukommt. Die Polizeibehörden sind gegenüber dem Einbürgerungsrat für polizeilich relevante Eintragungen oder Feststellungen ebenfalls auskunftspflichtig. Das Amt für Bürgerrecht und Zivilstand beantragt aufgrund des Berichts des Einbürgerungsrates beim BFM die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung, womit das Vorverfahren der Einbürgerung abgeschlossen wird. Liegt keine offensichtliche Fehlbeurteilung vor, stellen die kantonale Behörde und das BFM auf die Beurteilung und den Entscheid des Einbürgerungsrates ab.

<sup>16</sup> Vgl. Art. 38 bis 40 des neuen Gemeindegesetzes; in Vollzug ab 1. Januar 2010 (sGS ●●; abgekürzt GG).

### 4.3. Verfahren der Besonderen Einbürgerung (Art. 36 bis 43)

Das Verfahren der Besonderen Einbürgerung ist eine Errungenschaft der neuen KV (in Vollzug seit 1. Januar 2003) und findet daher neu Eingang in das ordentliche Bürgerrechtsgesetz, welches das seither geltende und bewährte Dringlichkeitsrecht ablösen soll.

#### 4.3.1. Voraussetzungen

*Art. 36:* Schweizerinnen und Schweizer haben laut Art. 105 KV eine Minimalwohnsitzfrist von fünf Jahren in der politischen Gemeinde – und damit auch im Kanton – zu erfüllen. Weitergehende Voraussetzungen – insbesondere bezüglich der Eignung – sind nicht vorgesehen. Erfüllen sie die Wohnsitzerfordernisse nicht, können sie ein Verfahren der Einbürgerung im Allgemeinen einleiten.

*Art. 37:* Das Verfahren der Besonderen Einbürgerung ist insbesondere für die jugendlichen Ausländerinnen und Ausländer, die ihre Schul- und Ausbildungszeit in der Schweiz verbracht haben, vorgesehen. Die Wohnsitzfristen erfordern keine weitere Ausgestaltung auf gesetzlicher Ebene, da sie bereits in der KV verankert sind. Danach müssen ausländische Jugendliche während insgesamt zehn Jahren in der Schweiz, wovon mindestens fünf Jahren in der politischen Gemeinde, wohnen. Für Studentinnen und Studenten ist zu beachten, dass ein Studienaufenthalt in der Regel keinen Wohnsitz begründet (Art. 26 ZGB). Die bundesrechtlichen Voraussetzungen zum Erwerb des schweizerischen Bürgerrechts gelten ebenso. Damit ist die in Art. 15 Abs. 2 BÜG vorgesehene Regelung zu beachten: Die Zeit, die zwischen dem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr in der Schweiz gelebt wurde, ist doppelt anzurechnen<sup>17</sup>. Dies gilt aber nur auf Bundesebene. Weil das Verfahren der Besonderen Einbürgerung mit einem Rechtsanspruch verbunden ist, müssen die in Art. 106 Abs. 1 Bst. b KV verankerten Wohnsitzjahre in der Schweiz und in der politischen Gemeinde verbracht worden sein, um einen Anspruch auf das kantonale und das kommunale Bürgerrecht zu erhalten. Die in Art. 106 Abs. 1 Bst. b KV statuierten Wohnsitzfristen dürfen nicht durch eine Bestimmung auf Gesetzesebene, d.h. im Bürgerrechtsgesetz, verändert werden, da höherrangiges Recht vorgeht. Eine gesetzlich verankerte Doppelzählung von Wohnsitzjahren auf kantonaler und kommunaler Ebene ist daher nicht zulässig. Bezüglich der Eignung der ausländischen jugendlichen Personen wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Voraussetzungen nach Art. 12 bis 14 dieses Erlasses erfüllt sein müssen. Den ausländischen und staatenlosen Jugendlichen steht aber bei gleichzeitiger Erfüllung der in der Verfassung und im Bürgerrechtsgesetz verankerten Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung durch den Einbürgerungsrat zu, während der Entscheid über die Einbürgerung im Verfahren der Einbürgerung im Allgemeinen in bestrittenen Fällen auch in den Händen der Bürgerschaft beziehungsweise des Parlaments der politischen Gemeinde liegen kann. Anschliessend hat die Regierung über das Kantonsbürgerrecht zu beschliessen (Art. 107 Abs. 3 KV).

#### 4.3.2. Verfahren und Rechtsschutz (Art. 38 bis 43)

Das Verfahren ist analog der Einbürgerung im Allgemeinen geregelt (vgl. Erläuterungen zu Art. 15 bis 18). Aufgrund der KV entscheidet der Einbürgerungsrat bei der Besonderen Einbürgerung abschliessend, d.h. es gibt kein Einspracheverfahren wie bei der Einbürgerung im Allgemeinen. Die Verfügungen des Einbürgerungsrates können gemäss geltendem Recht mit Rekurs beim zuständigen Departement angefochten werden. Für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts ist ebenfalls Bedingung, dass die gesuchstellende Person im Zeitpunkt der Beschlussfassung ihren Wohnsitz in der politischen Gemeinde begründet.

---

<sup>17</sup> Vgl. Botschaft zum Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 (abgekürzt Botschaft VE 99), 246.

#### **4.4. Rechtswirksamkeit von Einbürgerungsbeschlüssen (Art. 44 und 45)**

Es entspricht ebenfalls geltendem Recht, dass die Einbürgerung mit dem Beschluss der Regierung rechtswirksam wird. Nach dem kommunalen Einbürgerungsbeschluss ist zunächst die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung einzuholen, bevor anschliessend die Regierung über das Einbürgerungsgesuch befinden kann. Die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung ist drei Jahre gültig (Art. 13 Abs. 3 BÜG). Während den verschiedenen Bearbeitungsstadien – vor oder nach der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung – kann es vorkommen, dass ein Gesuch infolge Nichtbeachten der Rechtsordnung oder anderer Gründe zurückgestellt werden muss. Oft muss eine auferlegte Strafwarefrist eingehalten werden. Auch aufgrund schlechter finanzieller Verhältnisse können Wartefristen entstehen. Zurzeit besteht keine gesetzliche Regelung in Bezug auf die Gültigkeitsdauer des kommunalen Einbürgerungsbeschlusses, was zu Rechtsunsicherheiten führt. Einbürgerungsgesuche sollen innerhalb einer gewissen Frist mit der Erteilung des Kantonsbürgerrechts definitiv abgeschlossen werden. Damit kann verhindert werden, dass einzelne Gesuche über viele Jahre hinweg pendent gehalten werden und somit kein zeitlicher Zusammenhang zwischen dem kommunalen und dem abschliessenden kantonalen Einbürgerungsentscheid besteht. Deshalb erscheint es sinnvoll, die Gültigkeitsdauer des kommunalen Einbürgerungsbeschlusses zu begrenzen. Die Praxis zeigt, dass gewisse Gesuche zwischen einem Jahr und dreieinhalb Jahren zurückgestellt werden müssen. Für die Weiterbearbeitung und das Vorbereiten des Gesuchs für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts ist mit einem zusätzlichen Jahr zu rechnen. Deshalb erscheint eine grosszügige Gültigkeitsdauer von fünf Jahren angemessen. Nach Ablauf der Gültigkeitsdauer wäre ein allfälliges neues Einbürgerungsgesuch wiederum auf Gemeindeebene einzuleiten. Tritt eine Verzögerung des Einbürgerungsverfahrens aus Gründen ein, die nicht in der Verantwortung einer Einbürgerungsbewerberin oder eines Einbürgerungsbewerbers liegen, wird die fünfjährige Gültigkeitsdauer nicht beachtet. Ein solcher Grund kann beispielsweise ein Rechtsmittelverfahren bezüglich des Einbürgerungsverfahrens sein.

#### **4.5. Entlassungs-, Feststellungs- und Mitwirkungsverfahren (Art. 46 bis 54)**

*Art. 46 bis 54:* Die Bestimmungen zur Entlassung aus dem Kantons- und Gemeindebürgerrecht, zur Feststellung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts sowie zur Mitwirkung im Bund entsprechen materiell der bisherigen Regelung. Die Zuständigkeiten wurden bereits mit dem Erlass des Dringlichkeitsrechts angepasst.

*Art. 52:* Bei dieser Bestimmung handelt es sich um eine Zuständigkeitsnorm zur Ausführung von Art. 29 und 49 BÜG.

*Art. 53:* Solche Verfahren betreffen etwa die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung, die Wiedereinbürgerung, die erleichterte Einbürgerung, den Entzug des Schweizer-, des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts sowie die Nichtigklärung einer Einbürgerung. Gleichzeitig wird festgelegt, dass der Einbürgerungsrat auch für die erforderlichen Abklärungen der zuständigen Bundesbehörden zuständig ist.

#### **4.6. Schlussbestimmungen (Art. 55 bis 57)**

*Art. 56:* Da für das Einbürgerungsverfahren ein eigenes ordentliches Rechtsmittel zur Verfügung steht, ist die Abstimmungsbeschwerde im Einbürgerungsverfahren infolge Rechtswidrigkeit nicht mehr erforderlich. Damit wird die Differenzierung aufgehoben, wonach gegen Einbürgerungsbeschlüsse des Gemeindeparlamentes bis anhin der Rekurs offenstand (GVP 2008 Nr. 106), während Einbürgerungsbeschlüsse der Bürgerversammlung mit Abstimmungsbeschwerde anzufechten waren. Den Gesuchstellenden steht damit – unabhängig vom Wohnsitz in einer Parlamentsgemeinde oder in einer Gemeinde mit Bürgerversammlung – nunmehr dasselbe Rechtsmittel zur Verfügung.

*Art. 55 und 57:* Das Bürgerrechtsgesetz vom 5. Dezember 1955 wird aufgehoben. Das aktuell geltende Dringlichkeitsrecht wird am 31. Dezember 2010 hinfällig und soll nahtlos durch das totalrevidierte Bürgerrechtsgesetz abgelöst werden. Dabei wird das neue Recht auch auf bereits hängige Verfahren angewendet werden. Ab Vollzugsbeginn dieses Erlasses wird somit an der Bürgerversammlung oder im Gemeindeparlament nur noch über streitige Einbürgerungsgesuche abgestimmt.

Durch das kantonale Recht können kommunale Einbürgerungsreglemente nicht integral aufgehoben werden. Dem übergeordneten Recht widersprechende kommunale Regelungen sind von Amtes wegen nicht mehr anwendbar. Allfällige weitere in den kommunalen Einbürgerungsreglementen enthaltene Bestimmungen – beispielsweise über eine Besuchspflicht von staatsbürgerlichen Kursen – sind aber weiterhin gültig.

## **5. Referendum**

Die vorliegende Gesetzesrevision zieht keine Kostenfolgen nach sich. Entsprechend untersteht die Vorlage weder dem obligatorischen (Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative [sGS 125.1; abgekürzt RIG]) noch dem fakultativen Finanzreferendum (Art. 6 RIG). Hingegen unterstehen Gesetze und die Beschlüsse des Kantonsrates über die Genehmigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Gesetzesrang dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 5 RIG, welches auf die vorliegende Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes anwendbar ist.

## **6. Antrag**

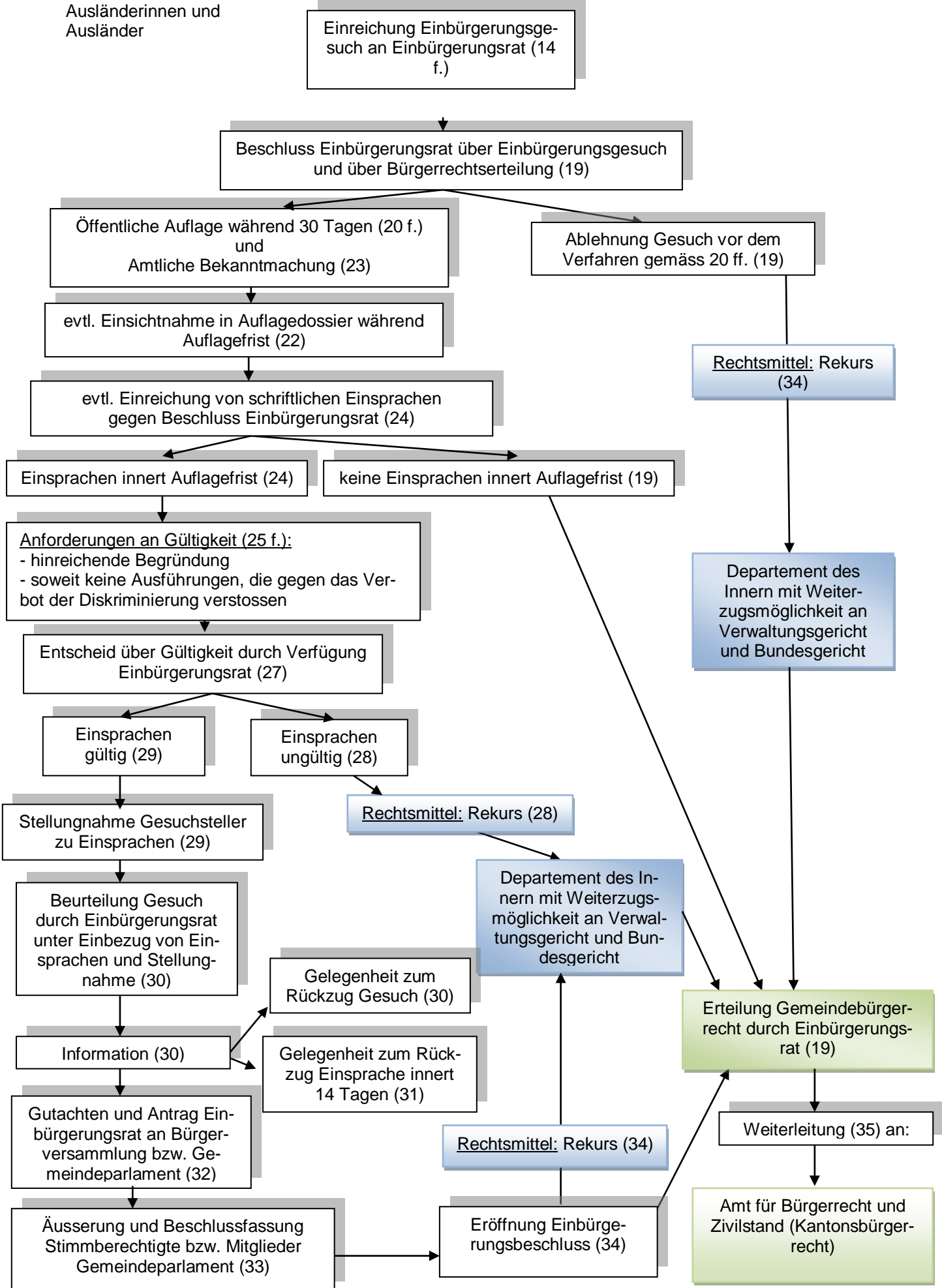
Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf das Bürgerrechtsgesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung,  
Der Präsident:  
Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:  
Canisius Braun

# Anhang: Schema Verfahrensablauf – Einbürgerung im Allgemeinen

Ausländerinnen und Ausländer





---

## **Gesetz über das St.Galler Bürgerrecht**

Entwurf der Regierung vom 8. Dezember 2009

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 8. Dezember 2009<sup>18</sup> Kenntnis genommen und erlässt

in Ausführung von Art. 101 ff. der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001<sup>19</sup>

als Gesetz:

### **I. Allgemeine Bestimmungen**

#### *St.Galler Bürgerrecht*

*Art. 1.* Das St.Galler Bürgerrecht umfasst nach Massgabe der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001:

- a) das Kantonsbürgerrecht;
- b) das Gemeindebürgerrecht;
- c) das Ortsbürgerrecht.

#### *Zuständige Behörden*

*Art. 2.* Der Vollzug der eidgenössischen und der kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung obliegt unter Vorbehalt besonderer gesetzlicher Bestimmungen:

- a) in den politischen Gemeinden dem Einbürgerungsrat;
- b) im Kanton dem zuständigen Departement.

#### *Einbürgerungsrat a) Zusammensetzung*

*Art. 3.* Der Einbürgerungsrat besteht aus wenigstens vier Mitgliedern.

Der Rat der politischen Gemeinde bestimmt nach Anhörung des Rates der Ortsgemeinde die Zahl.

#### *b) Aufgaben*

*Art. 4.* Der Einbürgerungsrat erfüllt die ihm mit diesem Erlass und durch Verordnung übertragenen Aufgaben.

---

<sup>18</sup> ABI 2009, ●●.

<sup>19</sup> sGS 111.1.

Politische Gemeinde und Ortsgemeinde schliessen eine Verwaltungsvereinbarung ab, wenn sie:

- a) Aufgaben auf politische Gemeinde und Ortsgemeinde aufteilen oder der Ortsgemeinde übertragen;
- b) die Aufteilung der Verwaltungskosten auf politische Gemeinde und Ortsgemeinde regeln.

#### *Bearbeitung von Personendaten*

Art. 5. Einbürgerungsrat und zuständiges Departement sowie die von diesen beauftragten Stellen können für die Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Erlass Personendaten bearbeiten.

Sie können bei den zuständigen Stellen von Kanton und Gemeinde sowie bei Dritten die für die Erstellung des Persönlichkeitsprofils notwendigen Auskünfte einholen sowie folgende besonders geschützte Personendaten bearbeiten:

- a) Religion und weltanschauliche Ansichten;
- b) politische Tätigkeiten;
- c) Vorkommnisse in der Schule und Hinweise zum Verhalten von Schülerinnen und Schülern sowie deren Bewertung;
- d) Vorkommnisse am Arbeitsplatz;
- e) Vernachlässigung von familienrechtlichen Unterhaltspflichten;
- f) Massnahmen der Sozialhilfe;
- g) Betreibungs- und Konkursverfahren;
- h) Steuerausstände und Steuerstrafen;
- i) strafrechtliche sowie administrative Verfahren und Massnahmen.

#### *Gebühr*

Art. 6. Das Einbürgerungsverfahren ist gebührenpflichtig.

Die Regierung regelt die Gebühr durch Verordnung.

## **II. Einbürgerung im Allgemeinen**

### **1. Schweizerinnen und Schweizer**

#### *Wohnsitz*

Art. 7. Schweizerinnen und Schweizer, welche die Voraussetzungen für das Verfahren der Besonderen Einbürgerung nicht erfüllen, können nach Art. 104 Abs. 1 und 2 der Kantonsverfassung vom 19. Juni 2001<sup>20</sup> eingebürgert werden.

#### *Unmündige*

Art. 8. Unmündige werden in die Einbürgerung der gesuchstellenden Person einbezogen, wenn diese die elterliche Sorge ausübt.

---

<sup>20</sup> sGS 111.1.

## **2. Ausländerinnen und Ausländer**

### **a) Wohnsitz**

#### *Grundsatz*

Art. 9. Ausländerinnen und Ausländer, die über eine Niederlassungsbewilligung<sup>21</sup> verfügen, können um die Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts nachsuchen, wenn sie die letzten zwei Jahre ununterbrochen und unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs und insgesamt fünf Jahre im Kanton und in der politischen Gemeinde wohnen.

#### *Verheiratete und in eingetragener Partnerschaft lebende Personen*

Art. 10. Bewerben sich miteinander verheiratete oder in eingetragener Partnerschaft lebende Personen gleichzeitig um das Bürgerrecht, beträgt die Mindestwohnsitzdauer im Kanton drei Jahre und in der politischen Gemeinde zwei Jahre, wenn:

- a) die eheliche Gemeinschaft oder die eingetragene Partnerschaft seit wenigstens drei Jahren besteht;
- b) eine der beiden Personen die Voraussetzungen nach Art. 8 dieses Erlasses erfüllt oder bereits Bürgerin oder Bürger ist.

#### *Unmündige*

Art. 11. Unmündige mit Wohnsitz im Kanton werden in der Regel in die Einbürgerung der gesuchstellenden Person einbezogen, wenn diese die elterliche Sorge ausübt.

Kinder, die das 10. Altersjahr vollendet haben, müssen seit wenigstens zwei Jahren in der politischen Gemeinde wohnen.

### **b) Eignung**

#### *Grundsatz*

Art. 12. Ausländerinnen und Ausländer können eingebürgert werden, wenn sie zur Einbürgerung geeignet sind. Geeignet ist, wer integriert und mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen vertraut ist.

Gesuchstellende Personen, die aus unverschuldetem Unvermögen die Anforderungen der Eignung nicht erreichen, werden unter Berücksichtigung ihrer Fähigkeiten beurteilt.

#### *Integration*

Art. 13. Sie sind integriert, wenn sie:

- a) die rechtsstaatliche Ordnung und die Werte der Bundesverfassung respektieren;
- b) den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung bekunden;
- c) in geordneten finanziellen Verhältnissen leben;
- d) soziale Beziehungen am Arbeitsplatz, in Nachbarschaft, Gemeinde, Ortsteil, Quartier, Kirche oder anderen Institutionen pflegen;
- e) die Integration der Ehegattin beziehungsweise des Ehegatten oder der eingetragenen Partnerin beziehungsweise des eingetragenen Partners fördern und unterstützen;
- f) über gute Deutschkenntnisse zur Verständigung mit den Behörden und der einheimischen Bevölkerung verfügen.

---

<sup>21</sup> Art. 34 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20).

Die Regierung erlässt durch Verordnung nähere Bestimmungen über die Anforderungen an die Kommunikationsfähigkeit in deutscher Sprache.

#### *Vertrautheit*

*Art. 14.* Mit den schweizerischen und örtlichen Verhältnissen ist insbesondere vertraut, wer:

- a) am öffentlichen Geschehen interessiert ist, darüber Bescheid weiss und sich daran beteiligt;
- b) die Grundsätze von Staatsaufbau und Geschichte kennt.

### **3. Verfahren**

#### **a) Allgemeine Bestimmungen**

##### *Einbürgerungsgesuch a) Einreichung*

*Art. 15.* Wer um Einbürgerung nachsucht, reicht das Gesuch dem Einbürgerungsrat oder der von ihm bezeichneten Stelle ein.

Die gesetzliche Vertreterin oder der gesetzliche Vertreter reicht das Gesuch von Unmündigen oder Bevormundeten auf selbständige Einbürgerung ein. Die Mitwirkung der nach Vormundschaftsrecht zuständigen Behörden bleibt vorbehalten.

##### *b) Unterlagen*

*Art. 16.* Das Einbürgerungsgesuch enthält das Bewerbungsschreiben, in dem die Beweggründe für den Erwerb des Bürgerrechts festgehalten sind, sowie die weiteren vom Einbürgerungsrat verlangten Unterlagen.

Die Regierung bezeichnet in der Verordnung die einzureichenden Unterlagen.

##### *c) Behandlung*

*Art. 17.* Der Einbürgerungsrat stellt die für die Einbürgerung massgebenden Sachverhalte fest.

Er führt mit der gesuchstellenden Person das Einbürgerungsgespräch durch.

##### *d) Gegenstandslosigkeit*

*Art. 18.* Der Einbürgerungsrat erklärt das Einbürgerungsgesuch einer Ausländerin oder eines Ausländers als gegenstandslos, wenn die gesuchstellende Person im Zeitpunkt der Beschlussfassung nicht mehr in der politischen Gemeinde wohnt.

#### **b) Einbürgerungsbeschluss**

##### *Grundsatz*

*Art. 19.* Der Einbürgerungsrat beschliesst über das Einbürgerungsgesuch.

Er gibt der gesuchstellenden Person Gelegenheit zur Stellungnahme und zum Rückzug des Einbürgerungsgesuchs, wenn er beabsichtigt, dieses abzulehnen.

Stimmt der Einbürgerungsrat der Einbürgerung zu, führt er das Verfahren der öffentlichen Auflage und der amtlichen Bekanntmachung durch.

*Öffentliche Auflage a) Aufledgedossier*

*Art. 20.* Der Einbürgerungsrat erstellt das Aufledgedossier.

Das Aufledgedossier enthält:

- a) Einbürgerungsgesuch mit Bewerbungsschreiben;
- b) Angaben über die Wohnsitzdauer in der Schweiz, im Kanton und in der politischen Gemeinde;
- c) Zusammenfassung der Ergebnisse des Einbürgerungsgesprächs;
- d) Verfügung des Einbürgerungsrates über die Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts mit summarischer Begründung.

*b) Gegenstand und Frist*

*Art. 21.* Der Einbürgerungsrat legt das Aufledgedossier am Tag nach der amtlichen Bekanntmachung während 30 Tagen öffentlich auf.

*c) Einsicht*

*Art. 22.* Wer in der politischen Gemeinde, um deren Bürgerrecht nachgesucht wird, stimmberechtigt ist, kann während der Auflagefrist Einsicht in das Aufledgedossier nehmen.

*Amtliche Bekanntmachung*

*Art. 23.* Der Einbürgerungsrat veröffentlicht seinen Beschluss über die Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts im amtlichen Publikationsorgan der politischen Gemeinde.

Er gibt über die gesuchstellende und über die in die Einbürgerung einbezogenen Personen bekannt:

- a) Familien- und Vornamen;
- b) Geburtsdaten;
- c) Staatsangehörigkeit;
- d) Wohnadresse.

Der Einbürgerungsrat:

1. informiert, dass in das Aufledgedossier Einsicht genommen und gegen den Einbürgerungsbeschluss schriftlich und begründet Einsprache erhoben werden kann;
2. teilt Ort und Dauer der Auflage sowie Einsprachefrist mit.

**c) *Einsprache***

*Grundsatz*

*Art. 24.* Wer in der politischen Gemeinde, um deren Bürgerrecht nachgesucht wird, stimmberechtigt ist, kann gegen den Einbürgerungsbeschluss des Einbürgerungsrates schriftlich und begründet Einsprache erheben.

Die Einsprache ist innert der Auflagefrist beim Einbürgerungsrat einzureichen.

Die Bürgerversammlung oder das Gemeindeparlament der politischen Gemeinde beschliesst über die Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts, wenn gegen den Beschluss des Einbürgerungsrates, das Gemeinde- und Ortsbürgerrecht zu erteilen, gültig Einsprache erhoben wurde.

### *Gültigkeit a) Voraussetzungen*

*Art. 25.* Die Einsprache ist gültig:

- a) wenn sie innert der Auflagefrist eingereicht wurde und hinreichend begründet ist;
- b) soweit sie keine Ausführungen enthält, die gegen das Verbot der Diskriminierung verstossen.

### *b) Begründung*

*Art. 26.* Die Einsprache gilt als hinreichend begründet, wenn geltend gemacht wird, dass:

- a) Angaben in den Unterlagen des Auflagedossiers:
  - 1. unvollständig oder unrichtig sind;
  - 2. wegen neu eingetretener Tatsachen, die mit der gesuchstellenden Person in Zusammenhang stehen, zu ergänzen sind;
- b) die Feststellung des Einbürgerungsrates, dass die Voraussetzungen an die Eignung erfüllt sind, unzutreffend ist.

### *Einspracheentscheid*

*Art. 27.* Der Einbürgerungsrat entscheidet über die Gültigkeit der Einsprache.

Der Einspracheentscheid ist kostenlos.

### *Verfahren a) bei ungültiger Einsprache*

*Art. 28.* Ist die Einsprache ungültig, teilt der Einbürgerungsrat den Entscheid der Einsprecherin oder dem Einsprecher durch Verfügung mit.

Die Verfügung kann nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965<sup>22</sup> mit Rekurs beim zuständigen Departement angefochten werden.

### *b) bei gültiger Einsprache 1. Rechtliches Gehör*

*Art. 29.* Ist die Einsprache gültig, gibt der Einbürgerungsrat der gesuchstellenden Person Gelegenheit zur Stellungnahme.

### *2. Beurteilung des Einbürgerungsgesuchs*

*Art. 30.* Der Einbürgerungsrat beurteilt das Einbürgerungsgesuch unter Einbezug von Einsprache und Stellungnahme.

Er informiert gesuchstellende Person sowie Einsprecherin oder Einsprecher über das Ergebnis.

Er gibt der gesuchstellenden Person Gelegenheit zum Rückzug des Einbürgerungsgesuchs, wenn er beabsichtigt, der Bürgerversammlung oder dem Gemeindeparlament Ablehnung der Einbürgerung zu beantragen.

---

<sup>22</sup> sGS 951.1.

*c) Rückzug der Einsprache*

*Art. 31.* Die Einsprecherin oder der Einsprecher kann die Einsprache innert 14 Tagen nach erfolgter Information über das Ergebnis der Beurteilung des Einbürgerungsgesuchs zurückziehen.

*Behandlung in Bürgerversammlung oder Gemeindeparlament a) Gutachten und Antrag*

*Art. 32.* Das Gutachten des Einbürgerungsrates enthält:

- a) Name und Vorname sowie Geburtsdatum und Geburtsort der gesuchstellenden Person und der in die Einbürgerung einbezogenen Personen;
- b) Staatsangehörigkeit;
- c) Wohnadresse;
- d) Wohnsitzdauer in der Schweiz, im Kanton und in der politischen Gemeinde;
- e) zusammenfassende Wiedergabe:
  1. der in der Einsprache enthaltenen Begründung;
  2. der Stellungnahme der gesuchstellenden Person;
- f) die Beurteilung von Einsprache und Stellungnahme durch den Einbürgerungsrat.

Der Einbürgerungsrat kann im Gutachten Ausführungen zu Zivilstand, familiären Verhältnissen, besuchten Schulen und absolvierten Ausbildungen sowie zur Berufstätigkeit und zum beruflichen Lebenslauf machen oder der Bürgerversammlung oder dem Gemeindeparlament darüber Auskunft erteilen.

Der Einbürgerungsrat beantragt Zustimmung oder Ablehnung zum Einbürgerungsgesuch.

*b) Beschlussfassung*

*Art. 33.* Die Stimmberechtigten oder die Mitglieder des Gemeindeparlamentes können sich zum Einbürgerungsgesuch äussern.

Sie stimmen über den Antrag des Einbürgerungsrates ab.

Anträge auf Nichteintreten, Rückweisung oder Verschiebung sowie Änderungsanträge sind nicht zulässig.

**d) Rechtsschutz**

*Grundsatz und Verfahren*

*Art. 34.* Der Einbürgerungsrat eröffnet der gesuchstellenden Person den Einbürgerungsbeschluss.

Die gesuchstellende Person kann den Einbürgerungsbeschluss innert 14 Tagen seit Eröffnung beim zuständigen Departement anfechten. Das Verfahren richtet sich sachgemäss nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965.<sup>23</sup>

Das zuständige Departement weist die Sache zur Durchführung des Auflage- und Einspracheverfahrens nach diesem Erlass an den Einbürgerungsrat zurück, wenn es in Gutheissung des Rekurses einem vom Einbürgerungsrat abgelehnten und nicht dem Einspracheverfahren unterstellten Einbürgerungsgesuch zustimmt.

---

<sup>23</sup> sGS 951.1.

**e) Weiterleitung an den Kanton**

*Überweisung*

Art. 35. Der Einbürgerungsrat oder die von diesem bezeichnete Stelle leitet das Gesuch mit den erforderlichen Unterlagen um Erteilung des Kantonsbürgerrechts dem zuständigen Departement weiter, nachdem das Gemeindebürgerrecht erteilt worden ist.

**III. Besondere Einbürgerung**

**1. Voraussetzungen**

*Schweizerinnen und Schweizer*

Art. 36. Schweizerinnen und Schweizer werden nach Art.105 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001<sup>24</sup> eingebürgert.

*Ausländische und staatenlose Jugendliche*

Art. 37. Ausländische und staatenlose Jugendliche, welche die Voraussetzungen für die Eignung nach Art. 12 bis 14 dieses Erlasses erfüllen, werden nach Art.106 Abs.1 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001<sup>25</sup> selbständig eingebürgert.

**2. Verfahren**

*Einbürgerungsgesuch a) Einreichung*

Art. 38. Wer um Einbürgerung nachsucht, reicht das Gesuch dem Einbürgerungsrat oder der von ihm bezeichneten Stelle ein.

Die gesetzliche Vertreterin oder der gesetzliche Vertreter reicht das Gesuch von Unmündigen oder Bevormundeten auf selbständige Einbürgerung ein. Die Mitwirkung der nach Vormundschaftsrecht zuständigen Behörden bleibt vorbehalten.

*b) Unterlagen*

Art. 39. Das Einbürgerungsgesuch enthält die vom Einbürgerungsrat verlangten Unterlagen.

Die Regierung bezeichnet in der Verordnung die einzureichenden Unterlagen.

*c) Behandlung*

Art. 40. Der Einbürgerungsrat stellt die für die Einbürgerung massgebenden Sachverhalte fest.

Er gibt der gesuchstellenden Person Gelegenheit zur Stellungnahme und zum Rückzug des Einbürgerungsgesuchs, wenn er beabsichtigt, die Einbürgerung abzulehnen.

---

<sup>24</sup> sGS 111.1.

<sup>25</sup> sGS 111.1.



*d) Gegenstandslosigkeit*

*Art. 41.* Der Einbürgerungsrat erklärt das Einbürgerungsgesuch einer oder eines ausländischen oder staatenlosen Jugendlichen als gegenstandslos, wenn sie oder er im Zeitpunkt der Beschlussfassung nicht mehr in der politischen Gemeinde wohnt.

*Beschluss*

*Art. 42.* Der Einbürgerungsrat beschliesst über die Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts.

Der Einbürgerungsrat oder die von diesem bezeichnete Stelle leitet das Gesuch um Erteilung des Kantonsbürgerrechts dem zuständigen Departement weiter, nachdem das Gemeindebürgerrecht erteilt worden ist.

*Rechtsschutz*

*Art. 43.* Der Einbürgerungsbeschluss des Einbürgerungsrates kann nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965<sup>26</sup> mit Rekurs beim zuständigen Departement angefochten werden.

## **IV. Rechtswirksamkeit von Einbürgerungsbeschlüssen**

*Einbürgerung von Nichtkantonsbürgerinnen und -bürgern*

*Art. 44.* Die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts an Nichtkantonsbürgerinnen und Nichtkantonsbürger wird mit dem Beschluss der Regierung rechtswirksam.

Der Beschluss über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer wird hinfällig, wenn das Kantonsbürgerrecht aus Gründen, die in der um Einbürgerung ersuchenden Person liegen, nicht innert fünf Jahren erteilt wird.

*Einbürgerung von Kantonsbürgerinnen und Kantonsbürgern*

*Art. 45.* Die Erteilung eines weiteren Gemeindebürgerrechts an eine Kantonsbürgerin oder an einen Kantonsbürger wird mit dem Beschluss der politischen Gemeinde rechtswirksam.

## **V. Entlassung aus dem Kantons- und Gemeindebürgerrecht**

### **1. auf Begehren**

*Mündige*

*Art. 46.* Wer unter Beibehaltung eines anderen Kantonsbürgerrechts auf das st.gallische Kantons- und Gemeindebürgerrecht verzichten will, ersucht das zuständige Departement schriftlich um Entlassung.

Wer unter Beibehaltung eines anderen Gemeindebürgerrechts auf ein st.gallisches Gemeindebürgerrecht verzichten will, ersucht den Einbürgerungsrat schriftlich um Entlassung.

Das zuständige Departement oder der Einbürgerungsrat spricht die Entlassung aus.

---

<sup>26</sup> sGS 951.1.

### *Unmündige*

*Art. 47.* In die Entlassung aus dem Kantons- und Gemeindebürgerrecht werden Unmündige, die unter elterlicher Sorge der verzichtenden Person stehen, einbezogen. Der Einbezug von Unmündigen, die das 16. Altersjahr vollendet haben, setzt ihr schriftliches Einverständnis voraus.

Unmündige, die unter elterlicher Sorge beider Elternteile stehen, behalten das Kantons- und Gemeindebürgerrecht, solange ein Elternteil dieses besitzt.

Unmündige können selbständig aus dem Kantons- und Gemeindebürgerrecht entlassen werden, wenn die gesetzliche Vertreterin oder der gesetzliche Vertreter zustimmt.

### *Bevormundete*

*Art. 48.* Bevormundete können mit Zustimmung des Vormundes sowie unter Mitwirkung der nach Vormundschaftsrecht zuständigen Behörden aus dem Kantons- und Gemeindebürgerrecht entlassen werden.

## **2. von Amtes wegen**

### *Verlust des Schweizer Bürgerrechts*

*Art. 49.* Das zuständige Departement spricht die mit dem Verlust des Schweizer Bürgerrechts verbundene Entlassung aus dem Kantons- und Gemeindebürgerrecht aus.

### *Nichtigerklärung*

*Art. 50.* Das zuständige Departement erklärt eine Einbürgerung als nichtig, wenn sie durch falsche Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen wurde.

## **VI. Feststellung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts**

### *Entscheid*

*Art. 51.* Das zuständige Departement:

- a) entscheidet im Zweifels- oder Streitfall über den Bestand des Kantons- oder eines Gemeindebürgerrechts;
- b) bestimmt das Gemeindebürgerrecht einer Ausländerin oder eines Ausländers, die oder der von den Behörden irrtümlich als Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger behandelt worden ist.

### *Findelkind*

*Art. 52.* Das auf dem Kantonsgebiet gefundene Kind unbekannter Abstammung erhält das Bürgerrecht der politischen Gemeinde, in der es gefunden wurde.

Das zuständige Departement:

- a) stellt das Gemeinde- und das Kantonsbürgerrecht fest;
- b) bezeichnet die Ortsgemeinde, deren Bürgerrecht das Kind erhält, wenn im Gebiet der politischen Gemeinde mehrere Ortsgemeinden bestehen.

## VII. Mitwirkung im Bund

### *Verfahren vor Bundesbehörden*

Art. 53. Das zuständige Departement vertritt den Kanton in den Verfahren bei den zuständigen Bundesbehörden.

Der Einbürgerungsrat trifft die für die zuständigen Bundesbehörden erforderlichen Abklärungen für Einbürgerungsentscheide des Bundes.

### *Beschwerdeverfahren*

Art. 54. Das zuständige Departement erhebt im Namen des Kantons Beschwerde gegen Entscheide des zuständigen eidgenössischen Departementes in Bürgerrechtsangelegenheiten.

## VIII. Schlussbestimmungen

### *Aufhebung bisherigen Rechts*

Art. 55. Das Bürgerrechtsgesetz vom 5. Dezember 1955<sup>27</sup> wird aufgehoben.

### *Änderung geltenden Rechts*

Art. 56. Das Gemeindegesetz vom 21. April 2009<sup>28</sup> wird wie folgt geändert:

#### *Abstimmungsbeschwerde a) wegen Rechtswidrigkeit*

Art. 163. Beschlüsse der Bürgerschaft, **ausgenommen Beschlüsse über Einbürgerungsgesuche**, sowie referendumspflichtige Beschlüsse können von Stimmberechtigten und von anderen Personen, die an der Änderung oder Aufhebung des Beschlusses ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartun, wegen Rechtswidrigkeit mit Abstimmungsbeschwerde beim zuständigen Departement angefochten werden.

Die Beschwerde ist innert vierzehn Tagen seit Annahme des angefochtenen Beschlusses oder seit unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist einzureichen.

Das zuständige Departement kann:

- a) den Beschluss der Bürgerschaft oder den referendumspflichtigen Beschluss aufheben;
- b) angemessene Massnahmen treffen. Art. 159 dieses Erlasses wird sachgemäss angewendet.

### *Vollzugsbeginn*

Art. 57. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

---

<sup>27</sup> nGS 27-76 (sGS 121.1).

<sup>28</sup> sGS 151.2.