

Einfache Anfrage Ritter-Hinterforst vom 24. April 2008

Auswirkungen einer Annahme der Eidgenössischen Volksinitiative «Für demokratische Einbürgerungen» auf das st.gallische Einbürgerungsrecht

Schriftliche Antwort der Regierung vom 14. Mai 2008

Werner Ritter-Hinterforst bezieht sich in seiner Einfachen Anfrage vom 24. April 2008 auf die Eidgenössische Volksinitiative «Für demokratische Einbürgerungen», über die Volk und Stände am 1. Juni 2008 abstimmen werden. Konkret wird die Frage gestellt, welche Auswirkungen eine Annahme der Initiative auf die geltenden st.gallischen Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen sowie auf das derzeit im Kanton St.Gallen angewendete Einbürgerungsverfahren hätte.

Grundsätzlich ist dazu festzuhalten, dass es gemäss Bundesverfassung Sache der Kantone ist, die Zuständigkeiten der Gemeinden festzulegen. Bei Annahme der Initiative würde diese bewährte föderative Regelung verletzt, in dem der Bund in Umgehung der Kantone den Gemeinden erlauben würde, das Einbürgerungsverfahren nach eigenem Gutdünken zu regeln.

Die Regierung beantwortet die einzelnen Fragen wie folgt:

1. Mit der Annahme der Volksinitiative «Für demokratische Einbürgerungen» müssten im Kanton St.Gallen die Kantonsverfassung (abgekürzt KV), aber auch das kantonale Gesetz über Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz) angepasst werden. In der Kantonsverfassung müsste der gesamte Abschnitt IX., der die Einbürgerungen regelt und dafür einen gemeinsamen st.gallischen Rahmen festlegt, revidiert werden. Zwingend anzupassen wären dabei die verfassungsrechtlich festgelegten Zuständigkeiten und die Kompetenznorm zur Regelung des Rechtsschutzes bei der Besonderen Einbürgerung. Die gemeinsamen Minimalstandards aller 88 St.Galler Gemeinden würden dadurch hinfällig. Auch das Bürgerrechtsgesetz bedürfte einer generellen Anpassung. Es enthält Bestimmungen, die die Zuständigkeit bei Erteilung des Gemeindebürgerrechts regeln. Die kantonale Bürgerrechtsverordnung müsste hingegen nur unwesentlich geändert werden.
2. Die Initiative verlangt, dass die Stimmberechtigten jeder Gemeinde das zuständige Organ für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts in der Gemeindeordnung festlegen. Somit müssten die Gemeindeordnungen aller 88 politischen Gemeinden geändert werden. Bei der Bestimmung des zuständigen Organs für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts wären die politischen Gemeinden frei.
3. Die Ortsgemeinden wirken derzeit im Rahmen der paritätischen Zusammensetzung der Einbürgerungsräte im Einbürgerungsverfahren mit. Sie können so ihr Mitspracherecht in Einbürgerungsangelegenheiten ausüben. Bei der Erteilung des Gemeindebürgerrechts wird nach geltendem Recht gleichzeitig auch das Ortsbürgerrecht erteilt. Würde die Initiative angenommen, läge es in der alleinigen Kompetenz der politischen Gemeinde, in ihrer Gemeindeordnung das Organ zu bestimmen, das über die Einbürgerungsgesuche entscheidet. Damit könnten die Einbürgerungsräte, die paritätisch aus demokratisch gewählten Vertreterinnen und Vertretern der politischen und der Ortsgemeinden zusammengesetzt sind, faktisch vom Einbürgerungsprozess ausgeschlossen werden. Auch das in der Kantonsverfassung festgehaltene Mitspracherecht der Ortsgemeinden in kommunalen Einbürgerungsangelegenheiten könnte unterlaufen werden. Das Ortsbürgerrecht, das sich

aus dem Gemeindebürgerrecht ableitet, könnte zu einer Zwangsmitgliedschaft werden, die ohne Mitsprache der Ortsgemeinde begründet werden kann.

4. Gemäss Initiativtext hätten die Stimmberechtigten jeder Gemeinde in der Gemeindeordnung festzulegen, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilt. Die Gemeinden wären in ihrer Entscheidung frei, so dass die Einbürgerungskompetenz auch einem Verwaltungsorgan übertragen werden könnte. Denkbar wäre auch, dass der Entscheid der Erteilung des Gemeindebürgerrechts beispielsweise den Stimmberechtigten an der Bürgerversammlung oder an der Urne, dem Parlament, der Exekutive, einer besonderen Einbürgerungskommission oder einem anderen Gremium übertragen wird.
5. Bezüglich der Frage, ob die Erteilung des Gemeindebürgerrechts auch Schweizer Bürger und Bürgerinnen betrifft, ist die Rechtslage unklar. Die Bundesverfassung regelt in Art. 38 Abs. 2 nur den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Ausländerinnen und Ausländer. Der Wortlaut der Initiative ist jedoch offen formuliert und unterscheidet nicht zwischen ausländischen und schweizerischen Staatsangehörigen, die ein Gemeindebürgerrecht beantragen. Die Rechtslage wäre demnach bei einer allfälligen Annahme der Initiative erst noch zu klären. Dies müsste im Rahmen der Änderung des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes geschehen, aus dem sich dann auch der definitive kantonale Regelungsbedarf ergäbe.