

II. Nachtrag zur Kantonsverfassung (Proporzverfahren für die Wahl des Einbürgerungsrates)

und

III. Nachtrag zur Kantonsverfassung (Zuständiges Organ für Einbürgerungsbeschlüsse)

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 12. August 2008

Inhaltsverzeichnis	Seite
A. Proporzverfahren für die Wahl des Einbürgerungsrates	3
1. Auftrag	3
2. Geltende verfassungsrechtliche Regelung	3
2.1. Einbürgerungsrat.....	3
2.2. Gemeinde- und Ortsbürgerrecht.....	4
3. Revision des Bundesrechts	4
4. Wahl des Einbürgerungsrates	6
4.1. Hauptmerkmale des Proporz- und des Majorzverfahrens	6
4.2. Ausgestaltung des Wahlverfahrens	6
4.2.1. Einführung der Volkswahl	6
4.2.2. Anwendung des Proporzwahlverfahrens	7
4.3. Folgerungen aus der Einführung des Proporzwahlverfahrens	7
4.3.1. Mitgliederzahl und Zusammensetzung des Einbürgerungsrates.....	7
4.3.2. Stellung des Einbürgerungsrates	9
4.3.3. Erwerb des Ortsbürgerrechts	9
5. Anpassungen im Einbürgerungsverfahren.....	10
5.1. Zuständigkeit des Einbürgerungsrates	10
5.2. Organisation des Einbürgerungsrates	10
5.3. Rechtsschutz.....	11
5.4. Übereinstimmung mit dem Bundesrecht.....	12
6. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	12
7. Kostenfolgen	14
8. Beurteilung.....	14
9. Vernehmlassungsverfahren.....	15
B. Zuständiges Organ für Einbürgerungsbeschlüsse	16
1. Bestellung des Einbürgerungsrates	16
2. Zuständigkeit für Beschlüsse über Einbürgerungen im Allgemeinen.....	16
2.1. Varianten.....	16
2.2. Beurteilungskriterien.....	17
2.2.1. Beurteilungskriterien für die Festlegung des zuständigen Organs	17
2.2.2. Beurteilungskriterien für die Kompetenz-Kompetenz der Gemeinde	18
2.3. Entscheid	19
3. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	20
4. Kostenfolgen	21

C. Anträge	21
Entwürfe:	
– II. Nachtrag zur Kantonsverfassung (Proporzverfahren für die Wahl des Einbürgerungsrates)	22
– III. Nachtrag zur Kantonsverfassung (Zuständiges Organ für Einbürgerungsbeschlüsse)	25

Zusammenfassung

In der Februarsession 2007 beauftragte der Kantonsrat die Regierung mit einer Motion, ihm einen Verfassungsnachtrag auszuarbeiten, der die Volkswahl des Einbürgerungsrates in Form des Proporzverfahrens vorsieht. Zudem soll der Einbürgerungsrat abschliessend über die Einbürgerungsgesuche entscheiden können.

Die Regierung kommt diesem Auftrag mit dem vorliegenden Entwurf zum II. Nachtrag zur Kantonsverfassung nach. Der Entwurf sieht vor, dass der Einbürgerungsrat künftig aus der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten, die oder der den Vorsitz führt, sowie wenigstens fünf weiteren Mitgliedern besteht. Die weiteren Mitglieder werden nach dem Proporzsystem gewählt. Die Einführung der Wahl des Einbürgerungsrates durch die Stimmberechtigten unter Anwendung des Proporzwahlrechts führt dazu, dass von der paritätischen Zusammensetzung des Einbürgerungsrates aus Mitgliedern der politischen Gemeinde und der Ortsgemeinde abzugehen ist. Der Einbürgerungsrat wird zu einem Organ der politischen Gemeinde, das vorbehältlich des bundesrechtlich vorgegebenen Rechtsschutzverfahrens abschliessend über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts entscheidet. Das Ortsbürgerrecht erhält – wie nach geltendem Verfassungsrecht –, wer das Gemeindebürgerrecht erwirbt.

Die Regierung lehnt den Erlass des auf die Einführung des Proporzwahlrechts ausgerichteten II. Nachtrags zur Kantonsverfassung aus demokratischen Gründen ab. Sie hält es für fragwürdig, wenn die Zugehörigkeit zur Ortsgemeinde auf einer Zwangsmitgliedschaft beruht, ohne dass die Ortsgemeinde in irgendeiner Form bei der Beschlussfassung über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts hätte mitwirken können. Es ist deshalb nach Auffassung der Regierung sowie der Mehrheit der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten angezeigt, den Einbürgerungsrat wie bisher paritätisch aus Mitgliedern der Räte von politischer Gemeinde und Ortsgemeinde zusammenzusetzen und von einer Volkswahl abzusehen.

Im Entwurf zum III. Nachtrag schlägt die Regierung vor, die politischen Gemeinden darüber entscheiden zu lassen, ob Einbürgerungsbeschlüsse künftig vom Einbürgerungsrat oder von den Stimmberechtigten in der Bürgerversammlung bzw. – in Gemeinden mit Parlament – vom Gemeindeparlament gefasst werden sollen. Es gibt gute Gründe für eine Zuweisung dieser Kompetenz an eine Exekutivbehörde, konkret an den Einbürgerungsrat. Aus Gründen der Organisationsautonomie der Gemeinden sollen indessen die Stimmberechtigten in der Gemeindeordnung weiterhin die Zuständigkeit der Bürgerversammlung vorsehen können.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreiten wir Ihnen die Entwürfe zum II. und III. Nachtrag zur Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV). Mit dem Entwurf zum II. Nachtrag (21.08.02) erfüllen wir den Auftrag der vom Kantonsrat gutgeheissenen Motion 42.06.30 «Einbürgerungsräte». Diese verlangt die Einführung des Proporzwahlverfahrens für den Einbürgerungsrat, der über Einbürgerungsgesuche abschliessend entscheidet. Weil die Folgen dieses II. Nachtrags namentlich in Bezug auf die Stellung der Ortsgemeinden und die Mitgliedschaft in den Ortsgemeinden aus demokratischen Überlegungen Bedenken erweckt, legen wir Ihnen auch den

Entwurf zum III. Nachtrag (21.08.03) vor. Dieser behält die geltende Regelung für die Zusammensetzung des Einbürgerungsrates bei. Hingegen sollen die politischen Gemeinden ermächtigt werden, das für Einbürgerungen im Allgemeinen zuständige Gemeindeorgan – Einbürgerungsrat oder Bürgerversammlung bzw. Gemeindeparlament – zu bezeichnen.

In der Zeit vom 30. November 2007 bis 31. Januar 2008 führte das zuständige Departement im Auftrag der Regierung das Vernehmlassungsverfahren über den II. Nachtrag zur Kantonsverfassung betreffend Proporzverfahren für die Wahl des Einbürgerungsrates durch. Dass die Vorlage erst jetzt dem Kantonsrat zugeleitet wird, ist mit der Volksabstimmung über die eidgenössische Volksinitiative «für demokratische Einbürgerungen» zu begründen. Über diese Initiative stimmten Volk und Stände am 1. Juni 2008. Wäre die Initiative angenommen worden, hätte der Nachtragsentwurf zur Kantonsverfassung, wie er dem Vernehmlassungsverfahren zugrunde lag, nicht weiter verfolgt werden können, weil die vorgesehene Regelung der Übertragung der Einbürgerungszuständigkeit an den Einbürgerungsrat bundesverfassungswidrig gewesen wäre. Übereinstimmend mit verschiedenen Vernehmlassungsantworten wurde die Weiterbearbeitung dieser Vorlage bis zum Vorliegen des Abstimmungsergebnisses aufgeschoben.

A. Proporzverfahren für die Wahl des Einbürgerungsrates

1. Auftrag

Am 20. Februar 2007 hiess der Kantonsrat die Motion 42.06.30 «Einbürgerungsräte» mit folgendem Wortlaut gut: «Die bestehenden Einbürgerungsräte in den Gemeinden, welche die Gesuche vorbereiten, werden nicht direkt durch das Volk gewählt. Es sind auch nicht alle wichtigen politischen Kräfte in diesen Räten vertreten. Das ist mit ein Grund, dass grosse Bevölkerungsteile die Einbürgerungen nach wie vor an der Bürgerversammlung bzw. an der Urne vornehmen wollen. Mit diesem Vorstoss möchten wir erreichen, dass bei der Einbürgerung das Verfahren vereinfacht wird, aber trotzdem alle wichtigen politischen Gruppierungen mitreden können. Wir schlagen vor, die Einbürgerungsräte im Proporzverfahren zu wählen. Die Einbürgerungsräte befinden abschliessend über die Einbürgerungsgesuche. Wir ersuchen die Regierung, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten.»

2. Geltende verfassungsrechtliche Regelung

2.1. Einbürgerungsrat

Nach Art. 103 Abs. 1 und 2 KV obliegen Leitung und Durchführung des Einbürgerungsverfahrens auf Gemeindeebene dem Einbürgerungsrat, der aus je gleich vielen Ratsmitgliedern der politischen Gemeinde und der Ortsgemeinde besteht und somit paritätisch zusammengesetzt ist. Die Präsidentin oder der Präsident der politischen Gemeinde führt den Vorsitz und entscheidet bei Stimmgleichheit. Falls keine Ortsgemeinde besteht, erfüllt der Rat der politischen Gemeinde die Aufgaben des Einbürgerungsrates.

Befinden sich auf dem Gebiet der politischen Gemeinde mehrere Ortsgemeinden, so entspricht die Zahl der Einbürgerungsräte jener der Ortsgemeinden. Die Stadt St.Gallen beispielsweise zählt vier Einbürgerungsräte.

Der Einbürgerungsrat ist im Verfahren der Einbürgerung im Allgemeinen Antragsorgan, im Verfahren der Besonderen Einbürgerung Beschlussorgan. Das Verfahren der Besonderen Einbürgerung gilt für Schweizerinnen und Schweizer, die wenigstens fünf Jahre in der politischen Gemeinde wohnen (Art. 105 KV). Der Einbürgerungsrat erteilt ihnen das Gemeindebürgerrecht, wenn sie die genannte Voraussetzung erfüllen. Ferner erstreckt sich das Verfahren der Besonderen Einbürgerung auf ausländische und staatenlose Jugendliche. Ihnen erteilt der Einbürgerungsrat das Gemeindebürgerrecht, wenn sie das Gesuch vor Vollendung des 20. Altersjahres stellen und insgesamt während zehn Jahren in der Schweiz wohnen, davon während wenig-

tens fünf Jahren in der politischen Gemeinde, und die weiteren vom Gesetz aufgestellten Voraussetzungen erfüllen (Art. 106 KV).

Bei den anderen ein Einbürgerungsgesuch stellenden Personen wird im Verfahren der Einbürgerung im Allgemeinen über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts entschieden. Bei diesem Verfahren ist der Einbürgerungsrat Antragsorgan, indem er den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament die Erteilung des Gemeindebürgerrechts aufgrund seiner Abklärungen über die Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen – namentlich Einhaltung der Wohnsitzfristen sowie Eignung – beantragt (Art. 104 Abs. 1 KV).

2.2. Gemeinde- und Ortsbürgerrecht

Das geltende Verfassungsrecht verknüpft das Gemeinde- und das Ortsbürgerrecht. Grundlage des Kantonsbürgerrechts ist allerdings nach Art. 101 KV lediglich das Gemeindebürgerrecht. Wird dieses erteilt, ist damit auch ein Erwerb des Ortsbürgerrechts, also des Bürgerrechts der Ortsgemeinde, verbunden (Art. 104 Abs. 1 und Art. 107 Abs. 2 KV). Diese unmittelbare Verknüpfung von Gemeinde- und Ortsbürgerrecht bildet die Grundlage für das in Art. 102 Abs. 1 Satz 1 KV festgelegte Zusammenwirken von politischer Gemeinde und Ortsgemeinde bei der Erteilung des Gemeindebürgerrechts. Dieses Zusammenwirken geschieht im gemeinsamen Organ des Einbürgerungsrates.

Das Ortsbürgerrecht folgt nach der geltenden verfassungsrechtlichen Konzeption dem Gemeindebürgerrecht. Dies geht insbesondere auch daraus hervor, dass die um das Bürgerrecht nachsuchende Personen nach Art. 102 Abs. 1 zweitem Satz KV verpflichtet ist, eine zuständige Ortsgemeinde zu bezeichnen, wenn im Gebiet der politischen Gemeinde mehrere Ortsgemeinden bestehen. Wo demgegenüber keine Ortsgemeinde besteht, ist allein die politische Gemeinde zuständig (Art. 102 Abs. 2 KV); der Erwerb des Bürgerrechts beschränkt sich in diesem Fall auf das Gemeindebürgerrecht.

3. Revision des Bundesrechts

Am 18. November 2005 wurde die Volksinitiative «für demokratische Einbürgerungen» in Form des ausgearbeiteten Entwurfs bei der Bundeskanzlei eingereicht. Die Volksinitiative hatte folgenden Wortlaut:¹

«Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 38 Abs. 4 (neu). Die Stimmberechtigten jeder Gemeinde legen in der Gemeindeordnung fest, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilt. Der Entscheid dieses Organs über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts ist endgültig.»

Die Volksinitiative wurde am 1. Juni 2008 mit 36,2 Prozent Ja-Stimmen (eine Ständesstimme) und 63,8 Prozent Nein-Stimmen (19 6/2 Ständesstimmen) abgelehnt.²

Am 27. Oktober 2005 legte die Staatspolitische Kommission des Ständerates (abgekürzt SPK-S) Bericht und Entwurf zu einer Änderung des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes (SR 141.0; abgekürzt BüG) vor, die das Einbürgerungsverfahren im Kanton sowie die Möglichkeit der Beschwerde vor einem kantonalen Gericht zum Inhalt hat.³ Ausgangslage für diese Vorlage bildeten die parlamentarische Initiative 03.454s Pfisterer «Bürgerrechtsgesetz. Ände-

¹ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 25. Oktober 2006 zur Eidgenössischen Volksinitiative «für demokratische Einbürgerungen»; BBl 2006, 8953 ff.

² <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20080601/det532.html>.

³ Parlamentarische Initiative Bürgerrechtsgesetz. Änderung, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 27. Oktober 2005; BBl 2005, 6941 ff.

«», die Urteile des Bundesgerichtes vom 9. Juli 2003⁴ und vom 12. Mai 2004⁵ sowie zwei parlamentarische Initiativen im Nationalrat und drei Standesinitiativen. Thematik aller Vorstösse und Gerichtsurteile war die Form der kommunalen Beschlussfassung über Einbürgerungsgesuche und die Verpflichtung, die Ablehnung von Gesuchen zu begründen, sowie die Möglichkeit einer gerichtlichen Beurteilung von ablehnenden Entscheidungen. Die Änderung des Bürgerrechtsgesetzes, die von Ständerat und Nationalrat zwischen Dezember 2005 und Dezember 2007 beraten wurde, hatte den Charakter eines indirekten Gegenentwurfs zur erwähnten Volksinitiative.⁶ Sie wurde in den Schlussabstimmungen vom 21. Dezember 2007 von den beiden Räten verabschiedet. Mit dieser Revision werden folgende Bestimmungen in das Gesetz aufgenommen:⁷

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.

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:

- Das Einbürgerungsverfahrensrecht ist kantonales Recht.
- Über Einbürgerungen darf nicht im Urnenverfahren entschieden werden. Werden die Stimmberechtigten zuständig erklärt, haben Einbürgerungsbeschlüsse in der Bürgerversammlung zu erfolgen.

⁴ BGE 129 I 217 und BGE 129 I 232.

⁵ 1P.523/2003 und 1P.572/2003.

⁶ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 25. Oktober 2006 zur Eidgenössischen Volksinitiative «für demokratische Einbürgerungen» BBl 2006, 8953 ff., 8974.

⁷ Änderung des Bürgerrechtsgesetzes (Verfahren im Kanton/Beschwerde vor einem kantonalen Gericht); BBl 2008, 6151 ff. Die Referendumsfrist läuft am 6. November 2008 ab.).

- Die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs muss begründet werden. Falls die Stimmberechtigten zuständig sind, muss ein entsprechender Ablehnungsantrag samt Begründung gestellt werden.⁸
- Der Kanton hat den Rechtsschutz zu regeln, wobei er als letzte kantonale Instanz ein Gericht einsetzen muss.

4. Wahl des Einbürgerungsrates

4.1. Hauptmerkmale des Proporz- und des Majorzverfahrens

Nach st.gallichem Verfassungsrecht finden Volkswahlen einerseits nach dem Proporz- und andererseits nach dem Majorzverfahren statt.⁹

Dem Proporzverfahren für die Wahl einer Behörde liegt die Idee zugrunde, dass die Zuteilung der Sitze auf die einzelnen an der Wahl teilnehmenden Gruppen (z.B. Parteien) im Verhältnis zu den für sie abgegebenen Stimmen erfolgen soll. Die Gruppen beteiligen sich an der Wahl in Gestalt von Listen, die sie im amtlichen Vorverfahren einreichen. Die Wählerinnen und Wähler geben ihre Stimme der Liste einer Gruppe, auf der die Namen mehrerer Kandidaten stehen. Der Proporz ermöglicht es, dass die Verteilung der Sitze der Behörde besser dem effektiven Stärkeverhältnis der sich an der Wahl beteiligenden Gruppen entspricht. Demgegenüber geben die Wählerinnen und Wähler beim Majorzverfahren ihre Stimme für eine bestimmte Kandidatin oder einen bestimmten Kandidaten ab; gewählt sind die Kandidatinnen und Kandidaten, die mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt haben (absolutes Mehr) oder die höchsten Stimmenzahlen erreichen (relatives Mehr). Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass das Proporzverfahren auf das Ziel einer politisch möglichst repräsentativ zusammengesetzten Behörde ausgerichtet ist, während beim Majorzverfahren das Persönlichkeitselement im Vordergrund steht.

In Bezug auf die kantonalen und die Gemeindeorgane gilt für den Kanton St.Gallen, dass die Mitglieder des Kantonsrates und die Mitglieder der Gemeindeparlamente nach Proporz gewählt werden (Art. 37 Abs. 1 und Art. 40 Abs. 1 KV). Majorzwahlen finden statt für die Mitglieder der Regierung und des Ständerates (Art. 38 Abs. 1 KV), für die Präsidentinnen und Präsidenten sowie die weiteren Mitglieder der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte (Art. 39 Abs. 1 KV) und für die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die Mitglieder der Räte in den Gemeinden (Art. 40 Abs. 3 KV). Ebenfalls nach Majorz werden die weiteren durch Gesetz bezeichneten Behörden der Gemeinden gewählt (Art. 40 Abs. 3 KV), worunter namentlich die Wahl der Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission in den Gemeinden mit Bürgerversammlung fällt.

4.2. Ausgestaltung des Wahlverfahrens

4.2.1. Einführung der Volkswahl

Der Einbürgerungsrat stellt nach der verfassungsrechtlichen Konzeption ein für eine spezifische Aufgabe, nämlich für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts eingesetztes Gemeindeorgan dar. Er ist dem Rat der Gemeinde nachgebildet, was unter anderem daraus hervorgeht, dass sachgemäss die Bestimmungen über den Rat der politischen Gemeinde gelten, soweit keine spezialgesetzlichen Normen bestehen (vgl. Art. 103 Abs. 3 KV). Der Einbürgerungsrat hat somit nicht den Charakter einer Kommission (im Sinn der Regelung von Art. 142 des Ge-

⁸ Zwischen Ständerat und Nationalrat bestand u.a. eine Differenz, ob der Ablehnungsantrag aus dem Kreis der Stimmberechtigten schriftlich begründet werden müsse. In der Differenzbereinigung wurde der Zwang zur schriftlichen Begründung fallen gelassen. Seitens des bundesrätlichen Sprechers wurde festgehalten, dass es Sache der Kantone sei, entsprechende Verfahrensvorschriften zu erlassen (Amtliches Bulletin des Ständerates: Wintersession 2007 – Fünfte Sitzung – 10.12.07; Geschäft 03.454).

⁹ Vgl. zu den beiden Wahlsystemen Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl., Zürich 1998, N 664 a.

meindegesetzes, sGS 151.2; abgekürzt GG), sondern ist als kommunales Exekutivorgan ausgestaltet. Diesem kommt allerdings nach geltendem Verfassungsrecht die Eigentümlichkeit zu, dass es gleichzeitig für zwei Gemeinden, nämlich für die politische Gemeinde und für die Ortsgemeinde, tätig ist. Dieser Dualismus bildet den Grund für die paritätische Zusammensetzung des Einbürgerungsrates. Hat der Einbürgerungsrat aufgrund des Gesagten die Stellung einer dem Rat der politischen Gemeinde vergleichbaren Behörde inne, ist es nicht ausgeschlossen, ihn durch die Stimmberechtigten wählen zu lassen, also – in Übereinstimmung mit dem Anliegen der Motion 42.06.30 «Einbürgerungsräte» – die Volkswahl einzuführen.

4.2.2. Anwendung des Proporzwahlverfahrens

Folgt man der geltenden verfassungsrechtlichen Ordnung, die für die Wahl in die Parlamente – mit Ausnahme der st.gallischen Abgeordneten des Ständerates – das Proporz- und für die Wahl in die Exekutivbehörden das Majorzverfahren vorsieht, müssten die Mitglieder des Einbürgerungsrates nach dem Majorzverfahren gewählt werden.

In der Motion 42.06.30 «Einbürgerungsräte» wird vorgebracht, dass in den Einbürgerungsräten nicht alle wichtigen politischen Kräfte vertreten seien. Ob dieser Sachverhalt tatsächlich zutrifft, kann dahingestellt bleiben, weil allein schon durch die Einführung der Volkswahl der einseitigen Zusammensetzung einer Behörde entgegengewirkt werden kann, unabhängig davon, ob diese im Majorz- oder im Proporzverfahren bestellt wird. Das Majorzverfahren hat nämlich nicht zwangsläufig zur Folge, dass die Behörde das politische Spektrum der Wählerinnen und Wähler zum vornherein nur unzureichend wiederzugeben vermag. Zu bedenken ist, dass die von den politischen Gruppierungen aufzustellenden Kandidatinnen und Kandidaten möglichst kooperationsbereit und lösungsorientiert sein sollten, um in der Wahlvorbereitung und bei der Wahl Erfolg zu haben, indem Personen, die stark polarisieren oder eine ausgesprochen einseitige politische Haltung einnehmen, in der parteiinternen Vorauswahl geringere Chancen für eine Kandidatur haben, spätestens aber bei der Wahl eher zu den Verliererinnen oder Verlierern gehören. In der Regel werden deshalb bei Majorzwahlen Persönlichkeiten vorgeschlagen, die über die Parteigrenzen hinaus respektiert werden. Insofern ist nicht zum Vornherein auszuschliessen, dass das Majorzverfahren eine im Vergleich zu heute ausgewogenere Zusammensetzung der Einbürgerungsräte herbeizuführen vermöchte.

Das Proporzverfahren ermöglicht, dem politischen Spektrum in der Bevölkerung insofern Rechnung zu tragen, als die Parteien bzw. die Bevölkerungsgruppen, wenn sie sich an der Wahl beteiligen, in einer Behörde annähernd im Verhältnis zu ihrer Stärke vertreten sind. Dieses verhältnismässige Abbild des Wahlkörpers in der Behörde bildet den hauptsächlichen Unterschied zum Majorzverfahren. Es ist den politischen Kräften eher möglich, einen Vertretungsanspruch in der Behörde durchzusetzen. Hinzu kommt, dass auch im Proporzverfahren jene Kandidatinnen und Kandidaten erfolgreicher sind, die über die Parteigrenzen hinaus respektiert werden. Mit der Möglichkeit des Kumulierens und des Panaschierens haben die Wählerinnen und Wähler Gelegenheit, personenbezogene Überlegungen beim Wahlvorgang in den Vordergrund zu rücken.

Der vorliegende Entwurf des II. Nachtrags zur Kantonsverfassung nimmt das Anliegen der Motion 42.06.30 auf, die Mitglieder im Proporzverfahren zu wählen.

4.3. Folgerungen aus der Einführung des Proporzwahlverfahrens

4.3.1. Mitgliederzahl und Zusammensetzung des Einbürgerungsrates

Der Einbürgerungsrat ist nach geltendem Verfassungsrecht – wie erwähnt – paritätisch aus Mitgliedern des Rates der politischen Gemeinde und des Rates der Ortsgemeinde zusammengesetzt. Wo in einer politischen Gemeinde zwei oder mehr Ortsgemeinden bestehen, gibt es folgerichtig auch zwei oder mehr Einbürgerungsräte. So sind zum Beispiel in der Stadt St.Gallen mit vier Ortsgemeinden vier Einbürgerungsräte eingesetzt. Einzelne politische Gemeinden, wie Oberriet, Pfäfers, Quarten oder Schänis, weisen nach Massgabe der Anzahl Ortsgemein-

den in ihrem Gebiet fünf Einbürgerungsräte auf. Beim Vorhandensein von mehreren Ortsgemeinden in derselben politischen Gemeinde obliegt es dem Rat der politischen Gemeinde, festzulegen, ob er in alle Einbürgerungsräte dieselben Mitglieder abordnet, oder ob er differenzierte Mitgliedschaften in den einzelnen Einbürgerungsräten vorsehen will.

Im Zusammenhang mit der Einführung der Volkswahl in Form des Proporzverfahrens stellt sich die Frage, ob die paritätische Zusammensetzung des Einbürgerungsrates beizubehalten oder ob davon abzugehen sei. Soll sie beibehalten werden, stellt der Einbürgerungsrat weiterhin ein für zwei Gemeinden tätiges Exekutivorgan dar; andernfalls bildet er Teil der Organisationsstruktur einer einzigen Gemeinde, nämlich der politischen Gemeinde. Im gleichen Zusammenhang stellt sich die Frage, ob in den politischen Gemeinden künftig nur mehr ein einziger Einbürgerungsrat eingesetzt werden soll oder ob in jenen Fällen, in denen mehrere Ortsgemeinden im Gebiet der politischen Gemeinde bestehen, weiterhin mehrere Einbürgerungsräte handeln sollen.

Mit der Einführung des Proporzverfahrens ist aufgrund der in den nachstehenden zwei Absätzen beschriebenen Nachteile von der bestehenden paritätischen Zusammensetzung des Einbürgerungsrates abzugehen. Auch soll künftig in jeder politischen Gemeinde ein einziger Einbürgerungsrat eingesetzt werden. Dieser wird sich durchgehend aus den im Rahmen der Proporzwahl gewählten Personen zusammensetzen.

Wollte man die Ortsgemeinden weiterhin an der Beschlussfassung des Einbürgerungsrates über Gesuche um Erteilung des Gemeindebürgerrechts beteiligen, müsste eine Regelung getroffen werden, die den Ortsgemeinden auch im Rahmen der Proporzwahl den Einsitz im Einbürgerungsrat garantiert. Einerseits könnte ihnen – wie nach geltendem Recht – die Hälfte der Mandate des Einbürgerungsrates zugestanden werden. Andererseits wäre es denkbar, dass die Ortsgemeinde mit so vielen Mitgliedern im Einbürgerungsrat vertreten ist, wie es dem Anteil ihrer Stimmberechtigten an der Zahl aller Stimmberechtigten der politischen Gemeinde entspricht. Damit dann die der Ortsgemeinde zustehenden Sitze auch tatsächlich mit Stimmberechtigten und somit Kandidatinnen oder Kandidaten der Ortsgemeinden besetzt werden, müsste das Proporzwahlverfahren zweigeteilt werden. Einerseits wären die Mitglieder der politischen Gemeinde und andererseits jene der Ortsgemeinde je in einer separaten, aber parallel und zeitgleich durchzuführenden Proporzwahl zu wählen. Von einem solchen zweigeteilten Proporzverfahren für dieselbe Behörde ist indessen schon aufgrund des auf Seiten der politischen Parteien und anderen Gremien, die sich an der Wahl beteiligen wollen, sowie auch auf Seiten der Gemeindeverwaltung entstehenden Aufwandes für die Wahlvorbereitungshandlungen abzusehen. Sodann würde der Grundsatz der Stimmrechtsgleichheit insofern verletzt, als die Ortsbürgerinnen und Ortsbürger über ein doppeltes Stimmrecht verfügten, weil sie sowohl beim Wahlgang für die Ortsgemeindevertreterinnen und -vertreter im Einbürgerungsrat wie auch – als Stimmberechtigte der politischen Gemeinde – beim Wahlgang der anderen Mitglieder des Einbürgerungsrates mitwirken könnten.

Das Proporzverfahren führte in politischen Gemeinden, in deren Gebiet mehrere Ortsgemeinden und somit mehrere Einbürgerungsräte bestehen, zu einer erheblichen Verkomplizierung von Wahlvorbereitung und Wahldurchführung, weil am gleichen Wahltermin innerhalb der gleichen politischen Gemeinde mehrere Proporzwahlgänge durchzuführen wären. In der politischen Gemeinde St.Gallen mit vier Ortsgemeinden müssten beispielsweise fünf oder acht Proporzwahlen stattfinden, je nachdem, ob auf Seiten der politischen Gemeinde dieselben Einbürgerungsratsmitglieder in allen vier Einbürgerungsräten Einsitz nehmen, oder ob jeder der vier Einbürgerungsräte für sich separat konstituiert wird. Derselbe Sachverhalt gälte für eine Reihe von weiteren politischen Gemeinden, in deren Gebieten mehrere, zum Teil bis fünf Ortsgemeinden bestehen, wie etwa in Oberriet, Sennwald, Pfäfers, Flums, Walenstadt, Quarten, Schänis, Nesslau-Krummenau oder Oberuzwil. Es ist deshalb geboten, bei Einführung des Proporzverfahrens nur noch einen einzigen Einbürgerungsrat in jeder politischen Gemeinde vorzusehen. Diese Folge aus dem Proporzverfahren lässt sich auch damit rechtfertigen, dass mit Erlass der geltenden Kantonsverfassung vom vorher geltenden Grundsatz abgewichen

wurde, wonach die Ortsgemeinde erstinstanzlich über Einbürgerungen beschliesst. Nach Art. 101 KV ist das Gemeindebürgerrecht, das heisst das Bürgerrecht der politischen Gemeinde, Grundlage des Kantonsbürgerrechts und damit – für ausländische Staatsangehörige oder für staatenlose Personen – des Schweizer Bürgerrechts. Die Vorrangstellung des Gemeindebürgerrechts legt es nahe, den Einbürgerungsrat als Organ der politischen Gemeinde vorzusehen.

Als Fazit aus der Einführung des Proporzwahlverfahrens ergibt sich, dass einerseits von der paritätischen Zusammensetzung des Einbürgerungsrates abzusehen und andererseits ein einziger Einbürgerungsrat in jeder politischen Gemeinde vorzusehen ist.

Auch wenn die von Verfassungen wegen gegebene Mitgliedschaft der Ortsgemeinde entfällt, wird es weiterhin möglich sein, dass die Interessen der Ortsgemeinde im Einbürgerungsrat zum Ausdruck kommen, nämlich dann, wenn sie sich bzw. ihre Ortsbürgerinnen und Ortsbürger durch Einreichung von eigenen Listen an der Wahl beteiligen und diese Listen die für die Zuteilung von Sitzen im Einbürgerungsrat erforderliche Zahl von «Parteistimmen» (bestehend aus Kandidatenstimmen und Zusatzstimmen) erzielen.

4.3.2. *Stellung des Einbürgerungsrates*

Als Organ der politischen Gemeinde kommt dem Einbürgerungsrat im Wesentlichen dieselbe Rechtsstellung zu, wie sie der Rat einer politischen Gemeinde innehat. Er grenzt sich – von der Wahlart abgesehen – zur Hauptsache insofern vom Rat ab, als er nach der vorstehend beschriebenen Konzeption lediglich eine einzige kommunale Aufgabe, nämlich die Beschlussfassung über die Erteilung des Bürgerrechts, wahrzunehmen hat. Eine Übereinstimmung mit dem Rat der politischen Gemeinde besteht demgegenüber darin, dass er derselben Aufsicht untersteht; in Gemeinden mit Bürgerversammlung ist die Geschäftsprüfungskommission Aufsichtsbehörde, und in Gemeinden mit Parlament beaufsichtigt das Gemeindeparlament den Einbürgerungsrat. Im Sinn der institutionellen Gewaltenteilung¹⁰ besteht jedoch eine gegenseitige Unabhängigkeit von Gemeindeparlament, Rat und Einbürgerungsrat, was eine entsprechende Ergänzung von Art. 55 KV voraussetzt. Dasselbe gilt für die personelle Gewaltenteilung zwischen dem Gemeindeparlament und dem Einbürgerungsrat. Weil – wie erwähnt – das Gemeindeparlament Aufsichtsfunktionen ausübt, ist eine Mitgliedschaft von Mitgliedern des Einbürgerungsrates im Gemeindeparlament auszuschliessen. Dieser Ausschluss ist in Art. 58 KV festzuhalten.

4.3.3. *Erwerb des Ortsbürgerrechts*

Auf das Ortsbürgerrecht hat der Übergang zum Proporzverfahren keinen Einfluss. Die Regelung, wie sie im geltenden Verfassungsrecht enthalten ist, bleibt unverändert. Wer das Gemeindebürgerrecht erhält, erwirbt – sofern im Gebiet der politischen Gemeinde eine Ortsgemeinde besteht – ohne weiteres auch das Ortsbürgerrecht. Wenn im Gebiet der politischen Gemeinde mehrere Ortsgemeinden bestehen, hat die um das Gemeindebürgerrecht nachsuchende Person wie nach geltendem Recht die Ortsgemeinde zu bezeichnen, deren Bürgerrecht sie erwerben will (Art. 102 Abs. 1 zweiter Satz KV). Der Erwerb des Ortsbürgerrechts folgt somit zwingend bei der Erteilung des Gemeindebürgerrechts. Diese Zuerkennung des Ortsbürgerrechts gilt sowohl für das Verfahren der Einbürgerung im Allgemeinen nach Art. 104 KV wie auch für jenes der Besonderen Einbürgerung nach Art. 105 bis 108 KV.

¹⁰ Zur Gewaltenteilung nach Art. 55 ff. KV: vgl. Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission zu einer neuen Verfassung des Kantons St.Gallen vom 17. Dezember 1999, in: ABI 2000, 165 ff., 311 ff.

5. Anpassungen im Einbürgerungsverfahren

5.1. Zuständigkeit des Einbürgerungsrates

In Bezug auf die Zuständigkeit des Einbürgerungsrates tritt in Übereinstimmung mit der Umsetzung der Motion 42.06.30 «Einbürgerungsräte» eine Änderung im Verfahren der Einbürgerung im Allgemeinen ein. Während der Einbürgerungsrat in diesem Verfahren nach geltendem Verfassungsrecht Antragsorgan zuhanden der Stimmberechtigten bzw. zuhanden des Gemeindeparlamentes ist (Art. 104 Abs. 1 KV), wird er künftig über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts beschliessen. Die Mitwirkung der Stimmberechtigten und des Gemeindeparlamentes entfällt. Demgegenüber erfährt das Verfahren der Besonderen Einbürgerung nach Art. 105 ff. KV keine Änderung. Der Einbürgerungsrat bleibt bei diesem Verfahren – wie nach geltendem Recht – zuständig für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts (Art. 107 KV).

5.2. Organisation des Einbürgerungsrates

Der Einbürgerungsrat wird gemäss den Ausführungen in Abschnitt A Ziffer 4.3.1 dieser Botschaft ein Organ der politischen Gemeinde sein, nachdem die paritätische Zusammensetzung aus Mitgliedern der politischen Gemeinde und der Ortsgemeinde dahinfällt. Auch wird es nur mehr einen einzigen Einbürgerungsrat in der politischen Gemeinde geben, unabhängig von der Zahl der Ortsgemeinden, die im Gebiet der politischen Gemeinde bestehen. Vorzusehen ist, dass die Gemeindeordnung die Zahl der Mitglieder des Einbürgerungsrates festlegt, wobei ein Mindestbestand von fünf im Proporzverfahren zu wählenden Mitgliedern vorzugeben ist. Diese Mindestzahl berücksichtigt, dass das Proporzverfahren, das zu einer nach Massgabe der an der Wahl teilnehmenden Gruppierungen verhältnismässigen Vertretung im Rat führen soll, eine gewisse Mindestgrösse des Einbürgerungsrates voraussetzt. Mit wenigstens fünf Mitgliedern kann diesem Anliegen Rechnung getragen werden.¹¹ Im Übrigen soll es den politischen Gemeinden zustehen, eine ihren individuellen Verhältnissen angepasste Lösung zu treffen und dabei – mit Blick auf das Proporzwahlssystem – auf die massgebenden politischen Gruppierungen und beispielsweise auch auf die Zahl der Ortsgemeinden in ihrem Gebiet Rücksicht zu nehmen.

Das Proporzverfahren eignet sich nicht für die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten des Einbürgerungsrates, nachdem das Präsidium ein Einpersonen-Amt ist. Es sind drei Möglichkeiten denkbar: 1) Gleich wie im Kanton Zug¹², wo die Gemeindeexekutiven durchwegs nach Proporz gewählt werden, wenn in einem Wahlkreis mehr als zwei Mitglieder in die gleiche Behörde zu wählen sind, soll die Präsidentin oder der Präsident des Einbürgerungsrates nach Majorz gewählt werden. Dabei muss sie oder er für die Übernahme des Präsidiums auch als Mitglied des Einbürgerungsrates gewählt werden bzw. – im Fall einer Ersatzwahl während der Amtsdauer – dem Einbürgerungsrat bereits angehören. Auf Stufe des Gesetzes wäre das Verfahren im Einzelnen festzulegen, wobei legiferiert werden könnte, dass mit den Wahlvorschlägen für die Mitglieder des Einbürgerungsrates gleichzeitig angegeben werden kann, wer als Präsidentin oder als Präsident vorgeschlagen wird. 2) Sodann besteht die Möglichkeit, dass die Präsidentin oder der Präsident des Einbürgerungsrates aus dem Kreis der im Proporzverfahren gewählten Mitglieder stammt und von diesen zur Präsidentin oder zum Präsidenten gewählt wird. 3) Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass die Präsidentin oder der Präsident des Rates der politischen Gemeinde den Vorsitz von Amtes wegen ausübt. Diese Variante entspricht dem geltenden Recht und hat sich bewährt. Damit kommt verstärkt zum Ausdruck, dass der Einbürgerungsrat ein Organ der politischen Gemeinde darstellt, deren Verantwortung angesichts der politischen Bedeutung über die Präsidentin oder den Präsident des Rates der politischen Gemeinde wahrgenommen wird. Die Vorlage sieht die Beibehaltung des Vorsitzes durch die Präsidentin oder den Prä-

¹¹ Dieselbe Mindestzahl gilt auch für die in einem kommunalen Wahlkreis zu wählenden Mitglieder des Gemeindeparlamentes (Art. 96 Abs. 3 dritter Satz GG).

¹² § 78 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zug, SR 131.218; § 63 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes des Kantons Zug, Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Zug, BGS 131.1.

sidenten des Rates der politischen Gemeinde vor. Dies bedingt, dass der im Proporzverfahren zu wählende Einbürgerungsrat wenigstens sechs Mitglieder umfasst.

5.3. Rechtsschutz

Der Motionsauftrag lautet dahingehend, dass die Einbürgerungsräte «abschliessend» über die Einbürgerungsgesuche befinden sollen. Mit «abschliessend» kann nur die Beschlussfassungskompetenz im Rahmen der kommunalen Zuständigkeitsordnung gemeint sein, indem der Einbezug der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlamentes wegfällt. Hingegen ist es angesichts der bundesrechtlichen Vorgaben unabdingbar, dass Beschlüsse des Einbürgerungsrates über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens anfechtbar sein müssen. In diesem Zusammenhang gilt Folgendes:

Art. 29a der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) hält die Rechtsweggarantie fest. Danach hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Das Bundesgesetz über das Bundesgericht (SR 173.110; abgekürzt BGG), das am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, setzt die verfassungsrechtlich verankerte Rechtsweggarantie um.

Die Art. 82 ff. BGG regeln die Zuständigkeit des Bundesgerichts als ordentliche Beschwerdeinstanz für Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Zu diesen Angelegenheiten zählen auch Entscheide der erleichterten Einbürgerungen, die in der Zuständigkeit des Bundes liegen.¹³ Art. 83 Bst. b BGG hält im Sinn einer Ausnahme fest, dass die Beschwerde gegen Entscheide über die ordentliche Einbürgerung unzulässig ist. Die Unzulässigkeit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten bedeutet indessen nicht, dass die Anrufung des Bundesgerichts bei Einbürgerungsentscheiden generell ausser Betracht fällt. Vielmehr ist nach Art. 113 BGG die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gegeben, die gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen möglich ist, soweit keine Beschwerde nach den Art. 72 bis 89 BGG – und mithin auch keine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten – zulässig ist. Somit lässt Art. 113 BGG die subsidiäre Verfassungsbeschwerde an das Bundesgericht gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen auf dem Gebiet der ordentlichen Einbürgerung zu. Mit anderen Worten: Die Ablehnung eines Gesuchs um ordentliche Einbürgerung durch eine kantonale oder kommunale Behörde kann beim Bundesgericht mittels subsidiärer Verfassungsbeschwerde angefochten werden. Dabei ist aber als Beschwerdegrund nur die Rüge der Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gegeben (Art. 116 BGG). Beschwerdeberechtigt ist, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat und zudem an der Aufhebung des angefochtenen Entscheides ein rechtlich geschütztes Interesse hat (Art. 115 BGG). Die Kantone haben in Anwendung von Art. 86 Abs. 2 BGG als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte einzusetzen. Gegen abgelehnte Einbürgerungsgesuche ist mithin ein kantonales Gericht zu bezeichnen. Diese Verpflichtung ergibt sich auch aus dem künftigen Art. 50a BÜG.¹⁴

Es ergibt sich somit, dass das Gesetz im Sinn des eidgenössischen Verfassungs- und Gesetzesrechts gegen Entscheide des Einbürgerungsrates sowohl im Verfahren der Einbürgerung im Allgemeinen wie auch im Verfahren der Besonderen Einbürgerung den Rechtsschutz zu regeln hat. Die geltende Verfassung sieht diese Verpflichtung des Gesetzgebers lediglich für die Besondere Einbürgerung vor (vgl. Art. 108 KV); sie ist neu auch für die Einbürgerung im Allgemeinen vorzusehen.

¹³ Die ordentliche Einbürgerung oder die Einbürgerung im ordentlichen Verfahren grenzt sich ab gegenüber der Wiedereinbürgerung und der erleichterten Einbürgerung (vgl. insbesondere Art. 12, 18 und 26 BÜG). Über die Wiedereinbürgerung entscheidet der Bund; sie steht Personen offen, die das Schweizer Bürgerrecht aus bestimmten Gründen verloren haben. Auch bei der erleichterten Einbürgerung liegt die Zuständigkeit beim Bund. Von der erleichterten Einbürgerung können unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen insbesondere ausländische Ehepartner oder -partnerinnen von Schweizerinnen oder Schweizern (vgl. Art. 27 und 28 BÜG) profitieren.

¹⁴ Vgl. Ziff. 3 dieser Botschaft.

5.4. Übereinstimmung mit dem Bundesrecht

Das Einbürgerungsverfahren und die vorgesehene Zuweisung der kommunalen Zuständigkeit für Entscheide über Gesuche um Erteilung des Bürgerrechts beim Einbürgerungsrat, der nach dem Proporzverfahren gewählt werden soll, stimmen mit der geltenden Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes überein. Diese Übereinstimmung besteht auch in Bezug auf die von den eidgenössischen Räten verabschiedete Änderung des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes.

6. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 36 zählt die Behörden auf, deren Mitglieder von den Stimmberechtigten zu wählen sind. Mit dem Übergang zur Volkswahl der Mitglieder des Einbürgerungsrates – ausgenommen die Präsidentin oder den Präsidenten, die oder der von Amtes wegen Mitglied ist – ist diese Bestimmung mit Bst. f^{bis} zu ergänzen.

Art. 40: Für die Neufassung von Art. 40 KV und der Aufnahme eines neuen Art. 40a ist massgebend, dass künftig zwei Organe der politischen Gemeinde – je nach Organisationsform der Gemeinde – nach Proporz gewählt werden, nämlich das Gemeindeparlament und der Einbürgerungsrat. Der Geltungsbereich von Art. 40 KV ist auf das Gemeindeparlament zu beschränken, während der ebenfalls im Proporzwahlverfahren zu wählende Einbürgerungsrat im neuen Art. 40a genannt werden soll. Die im Majorzverfahren zu wählenden Gemeindebehörden sollen in einem neuen Art. 40b KV erwähnt werden. Diese Umgruppierung der Bestimmungen findet ihren Ausdruck im zu ändernden Randtitel von Art. 40 KV sowie in der Aufhebung von Art. 40 Abs. 3 KV und dessen Verschiebung in Art. 40b.

Art. 40a enthält die Grundsatzbestimmung über die Wahl des Einbürgerungsrates. Er legt im ersten Satz fest, dass die Mitglieder der Einbürgerungsräte nach Proporz gewählt werden. Davon ausgenommen ist die Präsidentin oder der Präsident, weil diese Funktion von Amtes wegen durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Rates der politischen Gemeinde ausgeübt wird (Art. 103 Abs. 2 KV in der Fassung gemäss Nachtragsentwurf). Während Art. 40 Abs. 1 Satz 2 KV die Gemeinden ermächtigt, für die nach Proporz zu wählenden Gemeindeparlamente Wahlkreise festzulegen, bestimmt Art. 40a Satz 2 des vorliegenden Nachtragsentwurfs, dass die Einbürgerungsräte in einem einzigen Wahlkreis zu wählen sind. Der Grund liegt in der im Vergleich zu einem Parlament erheblich geringeren Mitgliederzahl des Einbürgerungsrates, die mehrere Wahlkreise mit Blick auf das so genannte natürliche Quorum nicht zulässt. Das natürliche Quorum¹⁵ darf nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung den Richtwert von zehn Prozent nicht übersteigen,¹⁶ andernfalls die Wahlrechtsgleichheit unter den Wahlkreisen nicht mehr gewährleistet ist. Um dem Richtwert zu genügen, muss ein Wahlkreis wenigstens neun Mandate zählen. Diese Mandatszahl je Wahlkreis lässt sich bei der Wahl des Einbürgerungsrates nicht erreichen.

Art. 40b erstreckt sich in Übereinstimmung mit geltenden Art. 40 Abs. 3 KV auf die Räte der Gemeinden (Stadt- oder Gemeinderat, Schulrat, Bürger- oder Ortsverwaltungsrat, Verwaltungsrat).

Die Änderungen von *Art. 55* und *Art. 58* beziehen sich auf die institutionelle Gewaltenteilung zwischen Gemeindeparlament, Rat und Einbürgerungsrat sowie auf die personelle Gewaltenteilung zwischen dem Gemeindeparlament und den Mitgliedern des Einbürgerungsrates. Die

¹⁵ Das Bundesgericht hält in BGE 131 I 74 ff., 79 f., zum natürlichen Quorum Folgendes fest: «Ein Verhältniswahlrecht ... setzt voraus, dass der Kanton für das Wahlverfahren entweder in möglichst grosse und gleiche Wahlkreise, denen viele Sitze zustehen, oder gar nicht unterteilt wird (Einheitswahlkreis). Je mehr Mandate einem Wahlkreis zustehen, desto tiefer ist das natürliche Quorum, d.h. der Stimmenanteil, den eine Liste benötigt, um bei der ersten Sitzverteilung einen Sitz zu erhalten (100 geteilt durch die um 1 vergrösserte Mandatszahl; vgl. die Erläuterungen in BGE 129 I 185 E. 7.1.2). Je tiefer das natürliche Quorum liegt, desto besser wird der Zweck des Verhältniswahlrechts verwirklicht.»

¹⁶ Vgl. BGE 131 I 83 f.

personelle Gewaltenteilung zwischen der Vorsitzenden oder dem Vorsitzenden des Einbürgerungsrates und dem Gemeindeparlament ist nicht zu erwähnen, weil die Tätigkeit der oder des Vorsitzenden von der Ratsvorsitzenden oder dem Ratsvorsitzenden wahrgenommen wird; der diesbezügliche personelle Gewaltenteilungsgrundsatz findet sich in Art. 58 Bst. a KV.

Art. 95 ist in Abs. 1 mit einem neuen Bst. b^{bis} zu ergänzen, der den Einbürgerungsrat als Gemeindeorgan bezeichnet.

Art. 101 Randtitel: Dem Bürgerrecht der politischen Gemeinde, also dem Gemeindebürgerrecht, kommt auf kommunaler Ebene Priorität zu. Mit der Änderung des Randtitels von Art. 101 KV wird dem massgebenden Inhalt dieser Einleitungsbestimmung zu Abschnitt XI über die Einbürgerung Rechnung getragen. Zudem verdeutlicht diese Fassung des Randtitels die Abgrenzung zum Bürgerrecht der Ortsgemeinde, also zum Ortsbürgerrecht, das im neu zu formulierenden Art. 102 KV verfassungsrechtlich geregelt wird.

Art. 102 regelt in Abs. 1 Satz 1 der geltenden Fassung das Zusammenwirken von politischer Gemeinde und Ortsgemeinde bei der Erteilung des Gemeindebürgerrechts. Mit dem vorliegenden II. Nachtrag wird diese Bestimmung hinfällig. Hingegen ist in einem neuen Abs. 1 festzulegen, dass das Ortsbürgerrecht parallel zum Gemeindebürgerrecht erteilt wird. Der bisherige zweite Satz von Abs. 1 wird zu Abs. 2 und erfährt keine materielle Änderung. Die Zuständigkeitsregel von Abs. 3 ist aufzuheben, nachdem ein Zusammenwirken von politischer Gemeinde und Ortsgemeinde wegfällt.

Art. 103 enthält die Grundsätze über die Organisation des Einbürgerungsrates. Nachdem neu das Gemeindebürgerrecht allein massgebend ist und der Einbürgerungsrat als Organ der politischen Gemeinde eine neue Struktur erhält, ist die Organisationsvorschrift von Art. 103 KV im Sinn der Ausführungen in Ziffer 5.2. dieser Botschaft anzupassen. Nach Abs. 1 ist in der Gemeindeordnung der politischen Gemeinde die Zahl der Mitglieder des Einbürgerungsrates festzulegen, wobei eine Mindestzahl von sechs Mitgliedern – einschliesslich Präsidentin oder Präsident – vorgegeben ist. Abs. 2 übernimmt den bisherigen Abs. 1 Satz 2. Eine materielle Änderung des geltenden Rechts ist damit nicht verbunden. Abs. 3 erfährt gegenüber dem geltenden Recht keine Änderung. Die Bestimmung verlangt die sachgemässe Anwendung der gesetzlichen Vorschriften über den Rat der politischen Gemeinde, soweit keine speziellen organisationsrechtlichen Normen für den Einbürgerungsrat bestehen. Hauptsächlich sind damit die Bestimmungen über die Verhandlungen des Rates nach Massgabe von Art. 159 ff. GG über die Geschäftsordnung gemeint.

Art. 104 definiert die Stellung des Einbürgerungsrates im Rahmen der Einbürgerung im Allgemeinen. Nach Abs. 1 liegt die Zuständigkeit zur Beschlussfassung über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts gemäss vorliegendem II. Nachtrag beim Einbürgerungsrat. Die Stimmberechtigten bzw. das Gemeindeparlament sind in das Verfahren nicht mehr einbezogen. Abs. 2 enthält die geltende Regelung, wonach die Regierung über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts beschliesst. In Bezug auf Abs. 3 wird hinsichtlich der neu aufzunehmenden Verpflichtung des Gesetzgebers, den Rechtsschutz zu regeln, auf die entsprechenden Ausführungen in Ziffer 5.3. dieser Botschaft hingewiesen.

Art. 107 legt die Zuständigkeiten im Verfahren der Besonderen Einbürgerung fest. Die Bestimmung enthält keine materielle Änderung, verdeutlicht jedoch die Abgrenzung von Gemeindebürgerrecht und Ortsbürgerrecht durch die Verwendung des Begriffs «Gemeindebürgerrecht» in Abs. 1 und 2. Abs. 3, der die Erteilung des Kantonsbürgerrechts durch die Regierung vorsieht, bleibt unverändert.

Abschnitt II sieht vor, dass in der Ausführungsgesetzgebung zum vorliegenden Verfassungsnachtrag vorgesehen werden kann, mit Blick auf die erstmalige Wahl der Mitglieder der Einbürgerungsräte und ihren Amtsantritt von der vierjährigen Amtsdauer abzuweichen. Diese Abweichung ermöglicht es, den Amtsantritt der neu nach dieser Vorlage gewählten Einbürgerungs-

räte ausserhalb des nach Art. 59 Abs. 1 Bst. a KV in Verbindung mit dem Gesetz über die Amtsdauer (sGS 117.1) gegebenen Termins festzulegen. Damit kann einerseits dem Verfahren des vorliegenden Erlasses wie auch jenem der Anschlussgesetzgebung, die sich vorab auf das Bürgerrechtsgesetz und das Gemeindegesetz sowie allenfalls auf das Gesetz über die Urnenabstimmungen (sGS 125.3) erstreckt, Rechnung getragen werden.

7. Kostenfolgen

Die Einführung der Proporzwahl führt zu Kostenfolgen in den politischen Gemeinden, indem diese das Wahlverfahren für die Bestellung des Einbürgerungsrates vorzubereiten und durchzuführen haben. Weil die selbstständige Durchführung von Proporzwahlverfahren bisher auf die Gemeinden mit Gemeindeparlament beschränkt ist, lassen sich keine verlässlichen Angaben über die Kostenfolgen für jede politische Gemeinde machen. Je nach der Zahl der Stimmberechtigten werden die Kosten höher oder geringer ausfallen. Aufgrund von Erfahrungswerten der Stadt St.Gallen dürften sich die Kosten für die Wahl des Einbürgerungsrates im Proporzsystem auf rund 90'000 Franken belaufen, sofern die Wahl an einem separaten Termin – ohne eine gleichzeitig stattfindende andere Wahl oder Abstimmung – stattfindet. Wird die Wahl gleichentags mit einer anderen Wahl – zum Beispiel des Stadtrates – oder einer anderen Abstimmung durchgeführt, fällt ein massgeblicher Teil dieser Kosten vorab mit Blick auf die Portoaufwendungen ohnehin an. Die reinen, auf den Einbürgerungsrat bezogenen Mehrkosten würden sich dann auf rund 20'000 Franken belaufen. Eine minimale Kostenreduktion ergibt sich in jenen politischen Gemeinden, in denen nach geltendem Recht wegen des Bestehens mehrerer Ortsgemeinde mehrere Einbürgerungsräte amten. Wenn nur mehr ein einziger Einbürgerungsrat tätig ist, werden Sitzungsgelder und Spesen geringfügig kleiner werden.

8. Beurteilung

Nach geltendem Verfassungsrecht ist das Gemeindebürgerrecht, das heisst das Bürgerrecht der politischen Gemeinde, Grundlage des Kantonsbürgerrechts und des Schweizer Bürgerrechts. Für die Ortsgemeinden ist trotz dieses Wechsels zur Vorrangstellung des Gemeindebürgerrechts der politischen Gemeinde festgelegt worden, dass sie weiterhin in das Einbürgerungsverfahren involviert sind: einerseits in institutioneller Hinsicht, indem sie im Einbürgerungsrat mitwirken, andererseits durch Beibehaltung der in die Einbürgerung einbezogenen Erteilung des Ortsbürgerrechts.¹⁷ Mit dieser Regelung sollte die Existenz der Ortsgemeinden unmittelbar durch die Kantonsverfassung sichergestellt werden. Die Institutsgarantie der Ortsgemeinden kommt auch darin zum Ausdruck, dass diese Gemeindeart – zusammen mit den Schulgemeinden – positiv in Art. 88 Abs. 1 und 2 KV verankert ist.

Der vorliegende Entwurf, dessen Regelungsbereich die verfassungsrechtliche Umsetzung der Motion 42.06.30 «Einbürgerungsräte» umfasst, sieht zwar die Beibehaltung des in die Erteilung des Gemeindebürgerrechts einbezogenen Erwerbs des Ortsbürgerrechts und damit der Mitgliedschaft in der Ortsgemeinde vor. Hingegen wären die Ortsgemeinden – wenn dieser II. Nachtrag rechtsgültig würde – infolge Einführung der Volkswahl des Einbürgerungsrates nach dem Proporzsystem nicht mehr an der Erteilung des Ortsbürgerrechts beteiligt. Vielmehr wird die mit der Erteilung des Gemeindebürgerrechts verbundene Zwangsmitgliedschaft in der Ortsgemeinde ohne deren Dazutun und ohne Mitwirkung im Entscheidungsverfahren verfügt. Die Ortsgemeinde würde wahlssystembedingt nicht mehr in das Einbürgerungsverfahren involviert sein, ausgenommen in jenen Fällen, in denen es ihr im Rahmen der Proporzwahl des Einbürgerungsrates gelänge, Sitze in diesem Gemeindeorgan zu erhalten. Es ist aus demokratischer Sicht nicht vertretbar, wenn die Zugehörigkeit zu einer Ortsgemeinde infolge des sich aus dem Gemeindebürgerrecht ableitenden Ortsbürgerrechts auf einer Zwangsmitgliedschaft basiert, die ohne jede Mitsprache der Ortsgemeinde begründet wird. Die Regierung vertritt deshalb die

¹⁷ Vgl. ProtKR 1996/2000 Nr. 607 / 7 ff.

Auffassung, dass vom Erlass dieses II. Nachtrags zur Kantonsverfassung abzusehen ist, weshalb sie beantragt, auf den Entwurf nicht einzutreten.

9. Vernehmlassungsverfahren

Während des in der Zeit vom 30. November 2007 bis 31. Januar 2008 durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens sind 15 Stellungnahmen eingegangen.¹⁸ In elf Stellungnahmen wird die Haltung der Regierung, auf diesen II. Nachtrag nicht einzutreten, ausdrücklich oder sinngemäss unterstützt. Eine einzige Stellungnahme (Sozialdemokratische Partei) sprach sich für die Einführung der Proporzwahl für den Einbürgerungsrat aus.

Die mit der Revision verbundene zwangsweise Zugehörigkeit zu einer Ortsgemeinde wird von den meisten Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten abgelehnt. Aus diesem Grund soll von der Einführung der Proporzwahl abgesehen werden. Ausserdem würden die Ortsgemeinden durch Entzug des Mitspracherechts bei Einbürgerungen zu blossen Gruppierungen degradiert. Dies widerspreche der in Art. 88 KV festgehaltenen Institutsgarantie der Ortsgemeinden. Eine diesbezügliche Änderung bedürfte einer grundlegenden Diskussion über den Bestand von Ortsgemeinden bzw. des Ortsbürgerrechts, die jedoch noch nicht vor allzu langer Zeit – bei der Gesamtrevision der Kantonsverfassung – stattgefunden habe. Dort sei an der traditionellen Dualität von Ortsgemeinde und politischer Gemeinde im Grundsatz festgehalten worden. An der paritätischen Zusammensetzung des Einbürgerungsrates sei deshalb festzuhalten. In sechs Stellungnahmen wird zudem dargelegt, dass das Proporzsystem für die Wahl des Einbürgerungsrates unverhältnismässig sei. Es wird auf den übermässigen Verwaltungsaufwand, die Kompliziertheit des Verfahrens, die Überbewertung der Einbürgerungen und die Schwierigkeit, genügend Kandidatinnen und Kandidaten zu finden, hingewiesen.

Die Mehrheit der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten spricht sich für die abschliessende Entscheidungskompetenz des Einbürgerungsrates bei Einbürgerungen aus. Damit sei mit einer sachlicheren und breiter abgestützten Beurteilung zu rechnen, und der Einbürgerungsrat könne eine begründete und dadurch nachvollziehbare Verfügung erlassen, die mit den verfassungsmässigen Rechten der betroffenen Personen im Einklang stehen würde. Durch die Delegation der Einbürgerungskompetenz an eine Exekutivbehörde könne Kongruenz zwischen Gemeinden und Kanton hergestellt werden. Ferner wird auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung hingewiesen, wonach die Einbürgerung ein Verwaltungsakt und das Einbürgerungsverfahren ein Verwaltungsverfahren darstellt, weshalb die Entscheidungskompetenz durch den Einbürgerungsrat vorzusehen sei.

Eine zusammenfassende Bewertung der Vernehmlassungen ergibt, dass die Einführung der Proporzwahl für den Einbürgerungsrat sowie die dadurch entstehende zwangsweise Zugehörigkeit zu einer Ortsgemeinde mehrheitlich abgelehnt werden. Die Beibehaltung der bisherigen paritätischen Zusammensetzung des Einbürgerungsrates zwischen Mitgliedern der politischen Gemeinde und der Ortsgemeinde wird befürwortet. Auch die Übertragung der abschliessenden Einbürgerungskompetenz an den Einbürgerungsrat wird von einer Mehrheit begrüsst, da dadurch das Einbürgerungsverfahren weitgehend entpolitisiert und sachlich angemessen durchgeführt werden könne.

¹⁸ Christlichdemokratische Volkspartei CVP, Schweizerische Volkspartei SVP, Sozialdemokratische Partei SP, Freisinnig-Demokratische Partei FDP, Evangelische Volkspartei EVP, Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), Verband St.Gallischer Ortsgemeinden (VSGOG), Ortsbürgergemeinde St.Gallen, Stadtrat St.Gallen, Gemeinderat Rheineck, Gemeinderat Sevelen, Gemeinderat Flums, Stadtrat Rapperswil-Jona, Zivilstandsverband Ostschweiz (ZIVOS), Stimme der Migrantenvereine (Dachverband der Ausländervereine des Kantons St.Gallen).

B. Zuständiges Organ für Einbürgerungsbeschlüsse

1. Bestellung des Einbürgerungsrates

Die Institution des Einbürgerungsrates, seine dualistische Zusammensetzung aus Mitgliedern der politischen Gemeinde und der Ortsgemeinde sowie die Verknüpfung des Erwerbs von Gemeindebürgerrecht und Ortsbürgerrecht sind erst mit der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001, in Vollzug ab 1. Januar 2003, entstanden. Die Entsendung von je gleich vielen Mitgliedern aus dem Gemeinderat und aus dem Ortsverwaltungs- oder Ortsbürgerrat sowie die Übertragung der Funktionen der oder des Vorsitzenden an die Präsidentin oder den Präsidenten des Rates der politischen Gemeinde hat sich als zweckmässige Regelung und hinsichtlich des Beratungs- und Beschlussesverfahrens im Einbürgerungsrat als sachgerecht erwiesen. Die Einführung der Volkswahl unter Beibehaltung der dualistischen Zusammensetzung brächte – auch im Fall, dass das Majorzverfahren angewendet werden sollte – nicht nur eine Verkomplizierung in der Bestellung dieser Behörde mit sich, sondern bewirkte auch Rechtsungleichheiten. Die Stimmberechtigten der Ortsgemeinde verfügten dann nämlich über die doppelte Stimmkraft, weil sie als Stimmberechtigte von politischer und von Ortsgemeinde sowohl die Mandatsinhaberinnen und -inhaber der politischen Gemeinde wie auch jene der Ortsgemeinde wählen könnten. Diese Überlegungen sowie die Haltung der Mehrheit der Vernehmlassungssadressatinnen und -adressaten bilden Anlass, von einer Volkswahl des Einbürgerungsrates abzusehen und das geltende Verfahren für dessen Bestellung beizubehalten.

2. Zuständigkeit für Beschlüsse über Einbürgerungen im Allgemeinen

2.1. Varianten

Die Zuständigkeit für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts im Verfahren der Einbürgerung im Allgemeinen und – damit verbunden – die Erteilung des Ortsbürgerrechts kann wie folgt geregelt werden:

Variante A Zuständigkeit des Einbürgerungsrates.

Variante B Zuständigkeit der Bürgerversammlung bzw. – in Gemeinden mit Parlament – des Gemeindeparlamentes (geltendes Recht).

Variante C Übertragung der Kompetenz an die politische Gemeinde, das zuständige Organ (Einbürgerungsrat oder Bürgerversammlung bzw. Gemeindeparlament) zu bezeichnen (Kompetenz-Kompetenz¹⁹ der Gemeinde).

Untervariante C 1: Vorrangigkeit der Zuständigkeit des Einbürgerungsrates. Von Verfassungs wegen ist die Zuständigkeit des Einbürgerungsrates vorgegeben. Die Bürgerschaft kann jedoch im Rahmen der Gemeindeordnung die Bürgerversammlung bzw. das Gemeindeparlament für zuständig erklären.

Untervariante C 2: Gleichwertigkeit der Zuständigkeit von Einbürgerungsrat und Bürgerversammlung bzw. Gemeindeparlament. Die Bürgerschaft entscheidet im Rahmen der Gemeindeordnung, welches Organ zuständig ist.

¹⁹ Die Kompetenz-Kompetenz ist die Befugnis eines staatlichen Organs, Zuständigkeiten festzulegen.

2.2. Beurteilungskriterien

2.2.1. Beurteilungskriterien für die Festlegung des zuständigen Organs

Für die Beantwortung der Frage, ob der Einbürgerungsrat oder die Stimmberechtigten an der Bürgerversammlung für die Beschlussfassung über Einbürgerungen zuständig sein sollen, lassen sich folgende Überlegungen anführen:

a) Zuständigkeit des Einbürgerungsrates

Für die Zuständigkeit des Einbürgerungsrates sprechen die Rechtsnatur des Einbürgerungsbeschlusses als Verfügung und die Anforderungen, die an das Verfahren bei Erlass einer Verfügung erfüllt werden müssen. Das Bundesgericht hat in seinem wegleitenden Urteil vom 9. Juli 2003 Folgendes festgehalten:²⁰

«In Einbürgerungsverfahren wird über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden. Das Einbürgerungsverfahren wird auf Gesuch des Bewerbers eingeleitet. In diesem Verfahren wird insbesondere abgeklärt, ob der Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist, d.h. es erfolgt eine einzelfallbezogene Prüfung. Das Verfahren endet mit der Erteilung des Bürgerrechts oder der Abweisung des Gesuchs, d.h. einer individuell-konkreten Anordnung, die alle Merkmale einer Verfügung erfüllt (...).

Das Einbürgerungsverfahren ist kein Vorgang in einem rechtsfreien Raum: Auch wenn kein Anspruch auf Einbürgerung besteht, muss die zuständige Behörde die einschlägigen Verfahrensbestimmungen und den Anspruch der Bewerber auf möglichstste Wahrung ihres Persönlichkeitsrechts, insbesondere im Bereich des Datenschutzes, beachten; sie darf weder willkürlich noch diskriminierend entscheiden. Sie muss ihr Ermessen – auch wenn es sehr weit ist – pflichtgemäss, nach Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung ausüben. Es handelt sich somit materiell um einen Akt der Rechtsanwendung.

Die Gesuchsteller haben im Einbürgerungsverfahren Parteistellung: Sie haben Anspruch auf einen Entscheid über ihr Gesuch, d.h. auf Verfügungsmässige Erledigung des Einbürgerungsverfahrens. Als Partei eines Verwaltungsverfahrens haben sie Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs und auf eine Begründung, wenn ihr Gesuch abgewiesen wird (...).

Die Verfahrensgarantien gemäss Art. 29 BV stehen den Parteien eines Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens unabhängig von ihrer Berechtigung in der Sache zu (...); insofern kann das Fehlen eines Rechtsanspruchs auf Einbürgerung die Begründungspflicht nicht ausschliessen. Auch der weite Ermessensspielraum bei Einbürgerungsentscheiden spricht aus heutiger Sicht nicht gegen, sondern für eine Begründungspflicht: Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind umso strengere Anforderungen an die Begründung zu stellen, je grösser der der Behörde eingeräumte Ermessensspielraum ist und je vielfältiger die tatsächlichen Voraussetzungen sind, die bei der Betätigung des Ermessens zu berücksichtigen sind (...). Gerade in solchen Fällen kann die Begründungspflicht im Sinne einer Selbstkontrolle zur Rationalisierung der Entscheidungsfindung beitragen und verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Erwägungen leiten lässt (...). Schliesslich ist zu bedenken, dass eine sachgerechte Anfechtung und Überprüfung von Ermessensentscheiden nur möglich ist, wenn die zuständige Instanz die Gründe für ihren Entscheid darlegt.»

Liegt somit eine Verfügung vor, die zu begründen ist und die in einem Rechtsmittelverfahren überprüfbar sein muss, rechtfertigt es sich, dass das ganze Verfahren – von der Feststellung des Sachverhaltes über die Gewährung des rechtlichen Gehörs bis zur Eröffnung der Verfügung – nach Massgabe des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) durchgeführt wird. Die Einhaltung der Verfahrensgarantien und die Berücksichtigung des Grundrechtsschutzes, insbesondere des Willkür- und des Diskriminierungsverbotes, sprechen für die Zuständigkeit einer Verwaltungsbehörde bzw. eines Exekutivorgans, das heisst konkret des Einbürgerungsrates. Auch der Schutz der Privatsphäre, wie er nach dem künftigen Art. 15c BÜG sicherzustellen sein wird, lässt die Zuständigkeit des Einbürgerungsrates als geboten erscheinen.

²⁰ BGE 129 I 238 f.

Gegenüber der heutigen Regelung mit Zuständigkeit der Stimmberechtigten vermag die Zuständigkeit des Einbürgerungsrates eine Entpolitisierung des Einbürgerungsverfahrens zu bewirken. Emotional motivierte Beschlüsse können eher vermieden werden. Die Konzentration der Zuständigkeit für die Ermittlung des Sachverhaltes und für die Beschlussfassung bei demselben Organ lässt eine höhere Entscheidungsqualität aufgrund von detaillierteren Informationen erwarten.

b) Zuständigkeit der Stimmberechtigten

Für die Zuständigkeit der Stimmberechtigten lässt sich die körperschaftlich motivierte Überlegung anführen, dass über die Aufnahme von neuen Mitgliedern in eine Körperschaft die dieser Körperschaft bereits zugehörigen Personen entscheiden sollen. Auch gibt der künftige Art. 15b Abs. 2 BÜG ein sachgerechtes Verfahren vor, das die Einhaltung der Begründungspflicht sicherstellt.

Ein ablehnender Antrag muss zwingend begründet werden. Diese Begründung kann entweder im ablehnenden Antrag des Einbürgerungsrates enthalten sein, wenn bereits dieser zum Schluss gelangt ist, dass das Gesuch um Erteilung des Bürgerrechts abzulehnen ist. Wird Ablehnung aus dem Kreis der Stimmberechtigten beantragt, so ist der Antrag zu begründen. Eine Antragstellung ohne damit verbundene Begründung müsste als rechtswidrig bewertet werden; der Antrag dürfte nicht zur Abstimmung gebracht werden.

Im Weiteren geht aus dem künftigen Art. 15b Abs. 2 BÜG hervor, dass die Ablehnung überhaupt erst nach Vorliegen eines entsprechenden Antrags möglich ist. Beschliessen die Stimmberechtigten, das Gesuch abzulehnen, ohne dass vorgängig ein Antrag auf Ablehnung gestellt worden ist und möglicherweise auch gar keine Diskussion stattgefunden hat, müsste die Abstimmung als rechtswidrig angesehen werden. Allerdings steht die Rechtsfolge einer solchen rechtswidrigen Abstimmung noch nicht fest; sie muss im Rahmen des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes festgelegt werden.²¹ Jedenfalls kann nicht sein, dass ungültige Abstimmungen wegen Fehlens eines begründeten Ablehnungsantrags dieselbe Rechtsfolge haben, wie korrekt zustande gekommene Ablehnungen, nämlich die Nichteinbürgerung der gesuchstellenden Person.²² Ungelöst ist sodann noch die Frage, wie und wann das rechtliche Gehör gewährt werden soll, wenn ein (begründeter) Ablehnungsantrag aus dem Kreis der Versammlungsteilnehmer gestellt wird. Auch hier besteht Rechtsetzungsbedarf für das kantonale Bürgerrechtsgesetz.²³

2.2.2. Beurteilungskriterien für die Kompetenz-Kompetenz der Gemeinde

Die Gemeindeautonomie umfasst – unter Vorbehalt und im Rahmen der Gesetzgebung – neben anderen Bereichen, wie Aufgabenerfüllung und Gestaltung des Finanzhaushaltes, auch die Organisationsfreiheit. Zur Organisationsfreiheit gehört die Kompetenz-Kompetenz. Wird dem Grundsatz der Gemeindeautonomie hohe Bedeutung beigemessen, ist es angezeigt, dass die Gemeinde – wo immer möglich – über die Zuständigkeit ihrer Organe befindet. Im Zusammenhang mit der Erteilung des Bürgerrechts kann angeführt werden, dass es um den Entscheid über ein Rechtsinstitut auf Gemeindeebene, nämlich um das Gemeindebürgerrecht, geht. Liegt ein solches kommunales Rechtsinstitut vor, erscheint es mit Blick auf die Organisationsfreiheit

-
- ²¹ Im Gesetz könnte eine Lösung vorgesehen werden, bei der die Antragstellung aus dem Kreis der Stimmberechtigten der Bürgerversammlung zeitlich vorangehend schriftlich erfolgen müsste, damit der Einbürgerungsrat noch vor der Versammlung das rechtliche Gehör einräumen könnte.
- ²² Im Rahmen der Ausarbeitung des Gesetzes ist zu prüfen, dass das zuständige Departement zu informieren ist, wenn die Stimmberechtigten einer Gemeinde ein Einbürgerungsgesuch beispielsweise innert zweier Jahre zweimal mangels rechtsgenügender Antragstellung ungültig abgelehnt haben. Dieses hätte dann über das weitere Vorgehen zu befinden oder könnte allenfalls selbst über das Einbürgerungsgesuch befinden.
- ²³ Prüfwert ist eine Lösung, bei welcher der Einbürgerungsrat nachträglich die betroffene Person zur Stellungnahme im Sinn des rechtlichen Gehörs einlädt. Gelangt der Einbürgerungsrat zur Auffassung, dass der ablehnende Beschluss der Bürgerversammlung anders hätte ausfallen müssen, wäre er verpflichtet, das Gesuch der Bürgerversammlung nochmals zu unterbreiten.

naheliegend, die Gemeinde entscheiden zu lassen, welches Organ über dessen Bestehen im Einzelfall beschliesst. Dem kann entgegengehalten werden, dass das Gemeindebürgerrecht nicht isoliert betrachtet werden darf, bildet es doch die Grundlage für das Kantonsbürgerrecht sowie – bei ausländischen Staatsangehörigen – für das Schweizer Bürgerrecht. Insofern kann der Einräumung von Organisationsfreiheit nur eine begrenzte Bedeutung zukommen, indem anzustreben ist, dass die Zuerkennung des Kantonsbürgerrechts und des Schweizer Bürgerrechts überall im Kanton auf denselben Verfahrensschritten und Zuständigkeiten abgestützt sein soll. Mit anderen Worten: In allen Gemeinden soll derselbe verfahrensrechtliche Standard für den Erwerb von Gemeinde-, Kantons- und Schweizer Bürgerrecht gelten. Für alle gesuchstellenden Personen sollen unabhängig ihres Wohnsitzes nicht nur dieselben Aufnahme- und Integrationsvoraussetzungen gelten, sondern es soll auch dasselbe Verfahrensrecht mit denselben Zuständigkeiten Anwendung finden. Dieser Umstand spricht gegen die Zuerkennung der Kompetenz-Kompetenz an die Gemeinden.

Die Vielfalt der Gemeindestrukturen lässt sich als Argument für die Kompetenz-Kompetenz auf Gemeindeebene anführen. Beim Entscheid über das zuständige Gemeindeorgan kann auf die örtlichen Verhältnisse Rücksicht genommen werden. Kriterien wie etwa die Grösse der Gemeinde, die Zahl der Stimmberechtigten oder die Zahl der sich auf ihrem Gebiet befindlichen Ortsgemeinden können ausschlaggebend für diesen Entscheid sein. Auch die übrige geltende Zuständigkeitsordnung, wie sie – im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben – in der Gemeindeordnung festgelegt ist, kann bestimmend für die Zuerkennung der Befugnis sein, über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zu beschliessen. Eine Gemeinde, die in ihrer Gemeindeordnung eine weitgehende Mitsprache der Stimmberechtigten kennt – beispielsweise bei Ausgabenbeschlüssen, in der Rechtsetzung oder im Rahmen der politischen Rechte – wird eher für die Zuständigkeit der Bürgerversammlung optieren, während eine andere Gemeinde, deren Gemeindeordnung darauf angelegt ist, dass die Bürgerschaft vorab bei den politischen Grundentscheidungen mitwirken soll, die Zuständigkeit des Einbürgerungsrates bevorzugt.

Ein Vergleich unter den 20 Deutschschweizer Kantonen, unter Einbezug der Kantone Freiburg und Wallis, zeigt, dass 12 Kantone die Kompetenz-Kompetenz den Gemeinden übertragen haben.²⁴

2.3. Entscheid

Werden die Beurteilungskriterien bewertet, zeigt sich, dass die verfahrensrechtlichen Garantien sowie der Schutz der Privatsphäre und der Grundrechte besser möglich sind, wenn das Einbürgerungsverfahren als Verwaltungsverfahren ausgestaltet und dem Einbürgerungsrat die Kompetenz eingeräumt wird, über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zu beschliessen. Dagegen spricht das bereits in anderem Zusammenhang – nämlich bei den Gründen gegen die Einführung der Volkswahl des Einbürgerungsrates – erwähnte Argument, dass die bestehende Regelung vor noch nicht allzu langer Zeit im Rahmen der Beratung der neuen Kantonsverfassung im Sinn einer ausgewogenen Lösung eingeführt wurde, von der nicht ohne Not grundlegend abgewichen werden sollte. Von einer verfassungsrechtlichen Vorgabe, wonach der Einbürgerungsrat ausschliesslich und in allen Gemeinden zuständiges Organ für Einbürgerungsbeschlüsse ist, soll deshalb abgesehen werden. Vielmehr soll den Gemeinden der Entscheid überlassen werden, ob sie an Stelle des Einbürgerungsrates die Stimmberechtigten bzw. – in Gemeinden mit Parlament – das Gemeindeparlament zuständig erklären wollen. Den Gemeinden ist deshalb die Kompetenz-Kompetenz zuzuerkennen. Die Regierung schlägt deshalb aufgrund dieser Überlegungen in ihrem Entwurf zum III. Nachtrag zur Kantonsverfassung die Verwirklichung von Variante C / Untervariante C 1 vor. Demnach soll in der Verfassung festgelegt werden, dass grundsätzlich der Einbürgerungsrat über die Erteilung des Gemeinde- und des Ortsbürgerrechts beschliesst. In der Gemeindeordnung kann die Zuständigkeit an die Bürger-

²⁴ Zürich, Luzern, Glarus, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Auser-
rhoden, Graubünden, Thurgau, Wallis.

schaft bei Gemeinden mit Bürgerversammlung bzw. an das Gemeindeparlament bei Gemeinden ohne Bürgerversammlung übertragen werden. Das Gemeindegesetz wird zurzeit einer Totalrevision unterzogen, die darauf abzielt, die Organisationsautonomie der Gemeinden zu stärken. Die Gemeindeordnung wird damit zu einem tragenden Element.

3. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 55 regelt die institutionelle Gewaltenteilung. Diese hat sicherzustellen, dass die Organe ihre Befugnisse je nach der ihnen zukommenden Zuständigkeit wahrnehmen und die Beschlüsse unabhängig voneinander fassen. Der Grundsatz der institutionellen Gewaltenteilung gilt auch in Bezug auf den Einbürgerungsrat, was in der Ergänzung von Abs. 1 Bst. b zum Ausdruck kommt. Die institutionelle Gewaltenteilung findet ihre Fortsetzung in der personellen Gewaltenteilung nach Art. 58 KV. Was die Mitglieder des Einbürgerungsrates betrifft, so sind die aus dem Stadt- oder Gemeinderat stammenden Mitglieder nach Art. 58 Bst. a KV von der Zugehörigkeit im Gemeindeparlament ausgeschlossen. Eine analoge Regelung für die dem Ortsbürger- oder Ortsverwaltungsrat angehörigen Mitglieder des Einbürgerungsrates ginge indessen zu weit; ihnen muss die Möglichkeit gewahrt bleiben, im Gemeindeparlament der politischen Gemeinde Einsitz nehmen zu können. Allerdings verlangt die institutionelle Gewaltenteilung, dass sie bei Beschlüssen des Parlamentes über Einbürgerungen in Ausstand treten. Diese Verpflichtung ist in einem neuen Abs. 3 von Art. 55 KV festzuschreiben. Wirksam ist diese Bestimmung indessen nur in Parlamentsgemeinden, die weiterhin für Einbürgerungen im Allgemeinen zuständig sind.

Art. 95 ist in Abs. 1 mit einem neuen Bst. b^{bis} zu ergänzen, der den Einbürgerungsrat als Gemeindeorgan bezeichnet.

Art. 104 definiert die Stellung des Einbürgerungsrates im Rahmen der Einbürgerung im Allgemeinen. Nach Abs. 1 liegt die Zuständigkeit zur Beschlussfassung über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts beim Einbürgerungsrat, es sei denn, dass nach dem neuen Abs. 2 die Gemeindeordnung die Zuständigkeit der Bürgerschaft (Bst. a) oder dem Gemeindeparlament (Bst. b) überträgt. Die Abs. 1 und 2 enthalten somit die Umsetzung der in Abschnitt B. Ziffer 2.1. dieser Botschaft erwähnten Variante C / Untervariante C 1. Abs. 3 enthält die geltende Regelung von Abs. 2, wonach die Regierung über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts beschliesst.

In Bezug auf *Art. 104a* wird hinsichtlich der neu aufzunehmenden Verpflichtung des Gesetzgebers, den Rechtsschutz zu regeln, auf die entsprechenden Ausführungen in Abschnitt A Ziff. 5.3. dieser Botschaft hingewiesen.

Abschnitt II enthält als Übergangsbestimmung die Verpflichtung des Gesetzgebers, das Verfahren und die Frist für den Beschluss der Stimmberechtigten der politischen Gemeinden über die Bezeichnung des für die Einbürgerung im Allgemeinen zuständigen Organs festzulegen. Nach Rechtsgültigkeit bzw. Vollzugsbeginn dieses Verfassungsnachtrags und der gestützt darauf zu erlassenden gesetzlichen Ausführungsbestimmungen werden die politischen Gemeinden eine Entscheidung zu treffen haben, welches Organ künftig über Einbürgerungen im Allgemeinen befinden soll. Zwar legen verschiedene Gemeindeordnungen bereits heute fest, dass die Bürgerschaft – oder das Gemeindeparlament – über die Erteilung des Bürgerrechts beschliesst. Solche bestehenden Bestimmungen haben indessen keinen selbstständigen, zuständigkeitsbe gründenden Charakter, weil die Kantonsverfassung in Art. 104 Abs. 1 die Zuständigkeit der Stimmberechtigten bzw. des Gemeindeparlamentes vorgibt. Gemeindeordnungen, die diese Befugnis in den Zuständigkeitskatalog der Bürgerschaft oder des Gemeindeparlamentes aufgenommen haben, haben lediglich kantonales Recht wiederholt. Die kommunale Bestimmung hat bloss deklaratorische Bedeutung. Sieht das künftige Verfassungsrecht vor, dass der Einbürgerungsrat zuständig ist und die Stimmberechtigten bzw. das Gemeindeparlament in der Gemeindeordnung ausdrücklich für zuständig erklärt werden müssen, wenn von der verfas-

sungsrechtlich vorgegebenen Zuständigkeit des Einbürgerungsrates abgegangen werden soll, werden die politischen Gemeinden einen diesbezüglichen Entscheid zu treffen haben. Diesen können sie indessen erst nach Vorliegen der Anschlussgesetzgebung an den Verfassungsnachtrag treffen, weil für den Entscheid auch Kenntnis über das die Verfassung ausführende Gesetz vorhanden sein muss. Das Gesetz wird namentlich für das Verfahren in der Bürgerversammlung verschiedene Regelungen enthalten müssen. So sind zum Beispiel Bestimmungen über das in der Bürgerversammlung einzuhaltende Verfahren von Antragstellung und Begründung bei Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs zu regeln. Ferner wird zu regeln sein, wie der gesuchstellenden Person das rechtliche Gehör gewährt wird, wenn die Bürgerversammlung Ablehnung beschlossen hat.²⁵ Den Gemeinden ist dazumal eine Frist zu gewähren, innert welcher sie ihren Entscheid zu treffen und gegebenenfalls die Gemeindeordnung anzupassen haben. Wird in der Gemeinde innert Frist keine Regelung getroffen, gilt von Verfassung wegen die Zuständigkeit des Einbürgerungsrates, selbst wenn die geltende Gemeindeordnung (deklaratorisch) die Zuständigkeit der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlamentes vorsieht.

4. Kostenfolgen

Die Beibehaltung des bisherigen Verfahrens für die Bestellung des Einbürgerungsrates bewirkt, dass die Vorlage keine Kostenfolgen nach sich zieht.

C. Anträge

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren:

1. auf den Entwurf des II. Nachtrags zur Kantonsverfassung 21.08.02 (Proporzverfahren für die Wahl des Einbürgerungsrates) nicht einzutreten;
2. auf den Entwurf des III. Nachtrags zur Kantonsverfassung 21.08.03 (Zuständiges Organ für Einbürgerungsbeschlüsse) einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
Heidi Hanselmann

Der Vizestaatssekretär:
Georg Wanner

²⁵ Vgl. auch die Bemerkungen in den Fussnoten 21 und 23 dieser Botschaft.

II. Nachtrag zur Kantonsverfassung (Proporzverfahren für die Wahl des Einbürgerungsrates)

Entwurf der Regierung vom 12. August 2008

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 12. August 2008²⁶ Kenntnis genommen und erlässt

als Nachtrag zur Kantonsverfassung

I.

Die Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001²⁷ wird wie folgt geändert:

Umfang

Art. 36. Die Stimmberechtigten wählen:

- a) die Mitglieder des Kantonsrates;
- b) die Mitglieder der Regierung;
- c) die Mitglieder des Ständerates und nach Bundesrecht die Mitglieder des Nationalrates;
- d) die Präsidentinnen und Präsidenten sowie die weiteren Mitglieder der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte, ausgenommen die durch Gesetz bezeichneten Spezialrichterinnen und Spezialrichter;
- e) die Präsidentinnen und Präsidenten sowie die Mitglieder der Räte der Gemeinden;
- f) die Mitglieder der Gemeindeparlamente;
- f^{bis}) die Mitglieder der Einbürgerungsräte der politischen Gemeinden, ausgenommen die Präsidentin oder den Präsidenten;**
- g) die Mitglieder weiterer durch Gesetz bezeichneter Behörden.

Gemeindebehörden a) Gemeindeparlament

Art. 40. Die Mitglieder der Gemeindeparlamente werden nach Proporz gewählt. Die Gemeinden können Wahlkreise festlegen.

Legen die Gemeinden Wahlkreise fest, werden in jedem Wahlkreis so viele Mitglieder gewählt, als es seinem Anteil an der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner in der Gemeinde entspricht. Gesetz und Gemeindeordnung regeln die Berechnung und das Verfahren.

²⁶ ABI 2008, •.

²⁷ sGS 111.1.

b) Einbürgerungsrat

Art. 40a (neu). Die Mitglieder der Einbürgerungsräte, ausgenommen die Präsidentin oder der Präsident, werden nach Proporz gewählt. Die politische Gemeinde ist Wahlkreis.

c) Rat und weitere Behörden

Art. 40b (neu). Die Präsidentin oder der Präsident und die Mitglieder der Räte sowie die Mitglieder weiterer durch Gesetz bezeichneter Behörden der Gemeinden werden nach Majorz gewählt.

Gewaltenteilung a) Grundsatz

Art. 55. Die Beschlüsse fassen je unabhängig voneinander:

- a) Kantonsrat, Regierung und Gerichte;
- b) Gemeindeparlament, ___ Rat **und Einbürgerungsrat.**

Die richterlichen Behörden handeln in der Rechtsprechung unabhängig. Sie sind ausschliesslich dem Recht verpflichtet.

d) Gemeindeparlament

Art. 58. Dem Gemeindeparlament gehören nicht an:

- a) die oder der Ratsvorsitzende und die Mitglieder des Rates sowie die Ratsschreiberin oder der Ratsschreiber;
- a^{bis}) die Mitglieder des Einbürgerungsrates;**
- b) die durch Gemeindeordnung bezeichneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung.

b) Gemeindeorgane

Art. 95. Organe der Gemeinde sind;

- a) die Bürgerschaft, die in der Bürgerversammlung oder an der Urne entscheidet;
- b) der Rat;
- b^{bis}) der Einbürgerungsrat in den politischen Gemeinden;**
- c) das Parlament in Gemeinden ohne Bürgerversammlung;
- d) die Geschäftsprüfungskommission in Gemeinden mit Bürgerversammlung.

Das Gesetz kann weitere Gemeindebehörden einsetzen.

Gemeindebürgerrecht

Art. 101. Das Gemeindebürgerrecht der politischen Gemeinde ist Grundlage des Kantonsbürgerrechts.

Ortsbürgerrecht

Art. 102. Wer das Gemeindebürgerrecht erwirbt, erhält auch das Ortsbürgerrecht der im Gebiet der politischen Gemeinde bestehenden Ortsgemeinde.

Die um das **Gemeindebürgerrecht** nachsuchende Person bezeichnet die zuständige Ortsgemeinde, wenn im Gebiet der politischen Gemeinde mehrere Ortsgemeinden bestehen.

Einbürgerungsrat

Art. 103. Der Einbürgerungsrat besteht aus wenigstens sechs Mitgliedern. Die Gemeindeordnung bestimmt die Zahl.

Die Präsidentin oder der Präsident des Rates der politischen Gemeinde **führt den Vorsitz und entscheidet bei Stimmgleichheit.**

Trifft das Gesetz keine besondere Regelung, gelten sachgemäss die Bestimmungen über den Rat der politischen Gemeinde.

Einbürgerung im Allgemeinen

Art. 104. Der Einbürgerungsrat beschliesst über die Erteilung des Gemeinde- und **des Ortsbürgerrechts** ____ . ____

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

Das Gesetz regelt das Verfahren **und den Rechtsschutz**. Es kann Mindestvoraussetzungen aufstellen.

c) Zuständigkeit

Art. 107. Der Einbürgerungsrat erteilt das **Gemeindebürgerrecht**.

Mit der Erteilung des **Gemeindebürgerrechts** erwirbt die eingebürgerte Person auch das Ortsbürgerrecht der zugehörigen Ortsgemeinde.

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

II.

Das Gesetz kann für den Amtsantritt der erstmals nach diesem Erlass zu wählenden Einbürgerungsräte und für das Ende der Tätigkeit der im Amt stehenden Mitglieder der Einbürgerungsräte von der Amtsdauer nach Art. 59 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001²⁸ abweichen.

III.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

²⁸ sGS 111.1.

III. Nachtrag zur Kantonsverfassung (Zuständiges Organ für Einbürgerungsbeschlüsse)

Entwurf der Regierung vom 12. August 2008

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 12. August 2008²⁹ Kenntnis genommen und erlässt

als Nachtrag zur Kantonsverfassung

I.

Die Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001³⁰ wird wie folgt geändert:

Gewaltenteilung a) Grundsatz

Art. 55. Die Beschlüsse fassen je unabhängig voneinander:

- a) Kantonsrat, Regierung und Gerichte;
- b) Gemeindeparlament, ___ Rat **und Einbürgerungsrat.**

Die richterlichen Behörden handeln in der Rechtsprechung unabhängig. Sie sind ausschliesslich dem Recht verpflichtet.

Die von der Ortsgemeinde bezeichneten Mitglieder des Einbürgerungsrates, die dem Gemeindeparlament angehören, treten bei Beschlüssen des Gemeindeparlamentes über die Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts in Ausstand.

b) Gemeindeorgane

Art. 95. Organe der Gemeinde sind;

- a) die Bürgerschaft, die in der Bürgerversammlung oder an der Urne entscheidet;
- b) der Rat;
- b^{bis}) der Einbürgerungsrat;**
- c) das Parlament in Gemeinden ohne Bürgerversammlung;
- d) die Geschäftsprüfungskommission in Gemeinden mit Bürgerversammlung.

Das Gesetz kann weitere Gemeindebehörden einsetzen.

²⁹ ABI 2008, •.

³⁰ sGS 111.1.

Einbürgerung im Allgemeinen a) Zuständigkeit

Art. 104. **Der Einbürgerungsrat beschliesst** über die Erteilung des Gemeinde- und des Ortsbürgerrechts ____.

Die politische Gemeinde kann in der Gemeindeordnung die Zuständigkeit übertragen:

- a) **in Gemeinden mit Bürgerversammlung an die Bürgerschaft, die auf Antrag des Einbürgerungsrates an der Bürgerversammlung entscheidet;**
- b) **in Gemeinden ohne Bürgerversammlung an das Gemeindeparlament. Der Einbürgerungsrat stellt Antrag.**

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

b) Verfahren und Rechtsschutz

Art. 104a (neu). **Das Gesetz regelt das Verfahren und den Rechtsschutz. Es kann Mindestvoraussetzungen aufstellen.**

II.

Das Gesetz legt Verfahren und Frist für den Beschluss der Stimmberechtigten der politischen Gemeinden über die Zuständigkeit für die Einbürgerung im Allgemeinen fest.

III.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.