



SRB-Nr. 43

Gemeinderat Roland Wetli; Motion betreffend "Neuregelung der Einbürgerungszuständigkeit"

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

An der Gemeinderatssitzung vom 7. Juni 2006 reichte Gemeinderat Roland Wetli eine von zehn Gemeinderäten mitunterzeichnete Motion nach Art. 43 des Geschäftsreglements für den Gemeinderat Frauenfeld mit folgendem Wortlaut bei der Gemeindepräsidentin ein:

"Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat einen Beschlussesentwurf vorzulegen, der die Kompetenz zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts entweder dem Stadtrat oder einer Einbürgerungskommission zuweist."

Der Motionär begründet seinen parlamentarischen Vorstoss in der gleichen Gemeinderatssitzung. Die Motionsbegründung lautet wie folgt:

"Heute ist der Gemeinderat zuständig für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts (Art. 31 Ziff. 3 lit. d der Gemeindeordnung). Diese Zuständigkeitsordnung ist nicht mehr zeitgemäss und beinhaltet ein erhebliches Risiko, dass es bei der Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs im Rat zu einer Verletzung der Begründungspflicht oder des Diskriminierungsverbots kommt. Aus rechtsstaatlicher Sicht ist die Zuständigkeit einer Exekutivbehörde für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts die sachgerechteste Lösung. Nur eine Exekutivbehörde ist letztlich in der Lage, die vom Bundesgericht aufgestellten Anforderungen an das Einbürgerungsverfahren vollwertig zu erfüllen. Mit der vorgeschlagenen Kompetenzverschiebung kann zudem der Gemeinderat von Verwaltungsaufgaben entlastet werden, die andere Gemeindeorgane besser erfüllen können.

Für eine Neuregelung der Einbürgerungszuständigkeit stehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten offen: Die Entscheidkompetenz wird dem Stadtrat übertragen, der bereits heute – als vorbereitende Behörde – über ein grosses Know-how in Einbürgerungsfragen verfügt, oder die Kompetenz wird

einer neu zu schaffenden Einbürgerungskommission übertragen, das heisst einer Kommission mit selbständiger Entscheidungsbefugnis (vgl. Art. 3 Ziff. 2 lit. c Gemeindeordnung). Der Gemeinderat der Stadt Arbon hat sich kürzlich für diesen Weg entschieden. Beide Vorschläge bedingen eine Teilrevision der Gemeindeordnung und unterliegen einer obligatorischen Volksabstimmung."

Gemäss den Ausführungen des Motionärs beinhaltet die heutige Zuständigkeit durch den Gemeinderat das Risiko, dass bei Abweisungen einerseits die Begründungspflicht und andererseits das Diskriminierungsverbot verletzt werden könnten. Eine Übertragung der Zuständigkeit an die Exekutivbehörde wäre seiner Ansicht nach die sachgerechteste Lösung, weil nur diese Behörde die Anforderungen an das Einbürgerungsverfahren vollwertig erfüllen könne. Eine weitere Möglichkeit sieht der Motionär in der Übertragung der Kompetenz an eine neuzuschaffende Kommission.

Die Möglichkeiten von Einbürgerungsverfahren sind so vielfältig wie die Anzahl der Gemeinden selbst.

Zurzeit werden die Einbürgerungsverfahren auf verschiedenen Stufen diskutiert. Neben der Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes wurden im letzten Jahr auf Bundesebene zwei Initiativen zur Revision des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes lanciert. Die SVP-Initiative „für demokratische Einbürgerungen“ verlangt einerseits, dass jede Gemeinde in der Gemeindeordnung festzulegen hat, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilen soll und andererseits, dass der Entscheid dieses Organs über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts endgültig sei, wobei sie das Gewicht vom reinen Verwaltungsakt auf einen politischen Entscheid verlagern will. Die vom Bundesrat favorisierte parlamentarische Initiative von Ständerat Pfisterer geht weniger weit und sieht vor, dass die Kantone selbständig entscheiden können, ob Einbürgerungen auch dem Volk oder der Volksvertretung zu unterbreiten sind.

Unter dem Vorzeichen aller in Diskussion stehenden Änderungen erachtet der Stadtrat den Zeitpunkt für eine Revision des Einbürgerungsverfahrens bei der Stadt Frauenfeld als ungünstig und wenig sinnvoll, zumal er das heutige Verfahren als bewährt erachtet und kein unmittelbarer Zwang zur Änderung besteht. Der Bundesgerichtsentscheid vom 9. Juli 2003 (das Einbürgerungsverfahren ist ein Verwaltungsakt) mag für den Augenblick richtungsweisend sein. Ob das Einbürgerungsverfahren zukünftig ein reines Verwaltungsverfahren oder ein politischer Akt sein wird, oder, ob wie bis anhin eine Mischform praktiziert werden kann, wird der Ausgang der Abstimmungen über die Gesetzesänderungen auf kantonaler Ebene sowie auf Bundesebene zeigen.

Zu den angesprochenen Punkten in der Motion nimmt der Stadtrat wie folgt Stellung:

Verwaltungsverfahren

Dem Stadtrat ist der Bundesgerichtsentscheid vom 9. Juli 2003 bekannt, der das Einbürgerungsverfahren als einen Akt der Rechtsanwendung qualifiziert. Der Stadtrat ist denn auch überzeugt, die Vernehmlassungsverfahren nach bestem Wissen und Gewissen durchzuführen. Das in Revision befindliche kantonale Bürgerrechtsgesetz dürfte im Verlaufe dieses Jahres zu Ende beraten werden. Der Ausgang ist noch ungewiss. Es sieht die Beteiligung des Stimmvolks bei Einbürgerungen auch in Zukunft vor. Der Bürger hat also bei Anwendung des revidierten kantonalen Bürgerrechtsgesetzes auch zukünftig die Möglichkeit der Mitbestimmung. Er muss diese Mitbestimmung allerdings verlangen und seinen Antrag begründen. Der regierungsrätliche Entwurf zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz sieht wiederum eine Mischform zwischen politischem Akt und Verwaltungsverfahren vor.

Willkür

In einem weiteren Abschnitt geht der Motionär auf die Nein-Stimmen im Gemeinderat bei Bürgerrechtsbewerbern ein, über die, objektiv beurteilt, nichts Negatives bekannt ist. Dem ist entgegenzuhalten, dass jeder Parlamentarier sein demokratisches Recht ausüben kann, und dass die Frage nach dem Kriterium der Integration letztlich auch eine Frage des persönlichen Ermessens ist. So lange die Nein-Stimmen in der Minderheit sind, wird der Gemeinderat nicht mit dem Problem der Begründung konfrontiert. Mit der Einführung des revidierten kantonalen Bürgerrechtsgesetzes würden aber solche Nein-Stimmen verschwinden. Es versteht sich für den Stadtrat von selbst, dass abweisende Gemeinderatsbeschlüsse unter Angabe der Rechtsmittel zu begründen sind.

Begründungspflicht

Der Motionär stellt richtig fest, dass sich die Begründungspflicht im Gemeinderat als schwierig erweist. Diese Begründungspflicht ist im revidierten kantonalen Bürgerrechtsgesetz vorgesehen, indem ein ablehnender Antrag zu erläutern ist. Auf einen solchen Gegenantrag muss jedoch gar nicht erst eingegangen werden, wenn die Begründung in irgendeiner Form diskriminierend ist,

oder wenn sie auf Gegebenheiten hinweist, die ausserhalb der zur Beurteilung relevanten Leitplanken sind. Falls die Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes abgelehnt würde, kann der Stadtrat dem Gemeinderat eine Revision des Einbürgerungsverfahrens beantragen, dahingehend, dass eben diese vorgesehenen Änderungen (Begründungspflicht, Recht auf Anhörung, stille Annahme bei Ausbleiben eines Gegenvorschlags) im Gemeindeparlament Frauenfeld angewendet werden.

Vernehmlassungs- und Entscheidungsverfahren

Der Motionär beanstandet, dass der Gemeinderat beim Status quo lediglich die beiden Möglichkeiten hat, entweder jedem Bürgerrechtsgesuch zuzustimmen, also blindlings den vorgeschlagenen Antrag anzunehmen oder einen möglichen Ermessensmissbrauch zu begehen und das Gesuch abzulehnen. Es trifft zu, dass diese Situation nicht befriedigt, aber eher theoretisch ist, weil das Vorverfahren sehr strikt angewendet wird. Die Stadt Winterthur zum Beispiel lässt über Bürgerrechtsbewerber, die nicht eindeutig empfohlen oder abgelehnt werden können, das Parlament entscheiden. Ob die Diskussion über Bürgerrechtsgesuche in der Öffentlichkeit angebracht ist, erscheint dem Stadtrat fraglich.

Der Stadtrat hat neben den durch den Motionär vorgeschlagenen Verfahren auch andere Varianten für mögliche Einbürgerungsverfahren diskutiert:

Variante 1: Zuständigkeit beim Stadtrat

Bei diesem Verfahren ist die Zuständigkeit sowohl für das Vernehmlassungs- als auch für das Entscheidungsverfahren bei der Exekutive, die durch eine Fachkommission beraten werden müsste. Bei dieser Variante können Verfahren schneller abgewickelt werden als bis anhin und ablehnende Entscheide sind einfacher zu begründen. Sie hat aber die Nachteile, dass die Verantwortung lediglich bei einer einzigen Behörde ist, dass es sich um einen reinen Verwaltungsakt handelt und dass sie eine geringe demokratische Legitimation aufweist.

Variante 2: Zuständigkeit bei einer vom Volk gewählten Einbürgerungskommission

Bei diesem Verfahren ist die Zuständigkeit bei einer vom Volk gewählten Einbürgerungskommission, die sich sowohl im Vernehmlassungsverfahren als auch abschliessend im Entscheidungsverfahren zu den Bürgerrechtsgesuchen äussert. Diese Variante hätte die Vorzüge einer hohen demokratischen Legitimation sowie eines kurzen Verfahrens. Als nachteilig müssen die Tatsachen

erwähnt werden, dass eine zusätzliche Behörde benötigt wird, und dass sie eine grössere Anpassung der Gemeindeordnung bedingt. In Erwägung kann gezogen werden, ob bei dieser Variante die Wahl der Kommissionsmitglieder durch den Gemeinderat erfolgen soll.

Variante 3: Zuständigkeit bei einer gemeinderätlichen Einbürgerungskommission

Diese Variante sieht die Zuständigkeit im Vernehmlassungsverfahren beim Stadtrat und im abschliessenden Entscheidungsverfahren bei einer gemeinderätlichen Einbürgerungskommission vor. Diese Variante ist kürzer als das heutige Verfahren und bildet eine Mischform zwischen Verwaltungsverfahren und politischem Akt.

Variante 4: Zuständigkeit beim Gemeinderat

Der Status quo muss unter dem Aspekt der Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes betrachtet werden. Die Revision sieht bei ablehnenden Entscheiden neben der Begründungspflicht und dem Recht auf Anhörung vor, dass ein Antrag der Exekutive auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts als angenommen gilt, wenn innert vorgegebener Frist kein schriftlicher und begründeter Gegenantrag gestellt wird. Dieser, gegenüber dem heutigen Verfahren, verkürzte Weg birgt den Vorteil, dass das langwierige Prozedere mit dem Austeilen der Stimmzettel während den Gemeinderatssitzungen wegfällt.

Von den vorgenannten Verfahren können einzelne Elemente abgeändert oder untereinander ausgetauscht werden, je nach Eruiierung des für die Stadt Frauenfeld idealsten Einbürgerungsverfahrens. Prüfwert ist beispielsweise, ob die Vorverfahren jeweils dem ganzen Stadtrat, oder lediglich einer Verwaltungsabteilung, vorgelegt werden sollen.

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Vor dem aufgezeigten Hintergrund der Gesetzesrevisionen auf Bundes- und kantonaler Ebene erachtet der Stadtrat den Zeitpunkt für eine Änderung des Verfahrens als ungünstig. Er möchte sich alle Möglichkeiten offen lassen.

In der zweiten Hälfte dieses Jahres muss ohnehin eine Teilrevision der Gemeindeordnung angegangen werden. Dabei soll das Einbürgerungsverfahren und die damit zusammen hängende Zuteilung von Kompetenzen und Verantwortungen besonders aufmerksam geprüft und beraten werden. Der Stadtrat schlägt Ihnen vor, das für Frauenfeld bestmögliche Verfahren zu eruieren und dieses im Rahmen der geplanten Teilrevision der Gemeindeordnung einzubringen. Im Sinne dieser Überlegungen beantragt Ihnen der Stadtrat, die Motion *nicht erheblich* zu erklären.

Frauenfeld, 16. Januar 2007

NAMENS DES STADTRATES FRAUENFELD

Der Stadtammann

Der Stadtschreiber