

Motion

0122 Contini, Biel (GB)

Weitere Unterschriften: 4

Eingereicht am: 08.09.2003

Übertragen der Einbürgerungsbefugnis an die Gemeindeexekutiven

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Grossen Rat die nötigen Gesetzesänderungen vorzulegen, damit kommunale Einbürgerungsentscheide künftig in den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich der Gemeindeexekutiven gehören.

Begründung:

Am vergangenen 9. Juli kam es am Bundesgericht zu zwei bedeutenden Entscheiden im Bereich des Einbürgerungsrechts. Im Anschluss an die negativen Einbürgerungsentscheide von Emmen und einer Initiative der Zürcher SVP hat das Bundesgericht einige Grundsätze in Bezug auf das Einbürgerungsverfahren erlassen. Das Bundesgericht erklärte dabei Folgendes (Zusammenfassung und Hervorhebungen durch den Motionär):

«In der Vergangenheit wurden Einbürgerungsentscheide überwiegend als politische Entscheide verstanden. [...] Traditionell bestand weder ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung noch eine Rechtsschutzmöglichkeit gegen ablehnende Einbürgerungsentscheide. [...] Dementsprechend wurde angenommen, der Entscheid liege im freien Ermessen des zuständigen Organs, das die Verleihung des Bürgerrechts auch dann ohne Begründung ablehnen könne, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt seien. [...] Diese Auffassung kann heute nicht mehr aufrechterhalten werden: 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 möglichst 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 [...].

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 [...].

Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist gemäss Artikel 35 Absatz 2 BV an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen. Dies gilt auch für die Stimmbürger, wenn sie - wie beim Entscheid über ein Einbürgerungsgesuch - Verwaltungsfunktion ausüben. Die Stimmbürger sind somit bei der Abstimmung über Einbürgerungsgesuche an die Grundrechte - namentlich an das Diskriminierungsverbot - gebunden [...].

Als Reaktion auf diese Bundesgerichtsentscheide hat das AGR am 26. August 2003 die Gemeinden wie folgt angeschrieben, um sie auf die Gefahr aufmerksam zu machen, dass negative Einbürgerungsentscheide der Gemeindeversammlungen aufgehoben werden könnten:

«Immer mehr Berner Gemeinden weisen die Kompetenz zum Entscheid über Einbürgerungen dem Gemeinderat oder einer Kommission zu. Eine solche Zuständigkeitsregelung ist im Lichte der Begründung der erwähnten Bundesgerichtsentscheide sicherlich zweckmässig, da sie den Anforderungen an einen begründeten positiven oder negativen Einbürgerungsentscheid sowie dem Schutz der Privat- und Geheimsphäre des Gesuchstellenden auf optimale Weise Rechnung trägt.»

Auch wenn das Bundesgericht noch keine Gelegenheit hatte, über die Frage der Gültigkeit von Einbürgerungsbeschlüssen durch Gemeindeversammlungen zu entscheiden, muss doch festgestellt werden, dass nur eine entsprechende Übertragung der Befugnisse an die Gemeindeexekutive den Anforderungen des Bundesgerichts (Recht auf rechtliches Gehör, Anspruch auf eine begründete Verfügung, Diskriminierungsverbot und Schutz der Privatsphäre von Einbürgerungswilligen) zu genügen vermag. Es ist somit angezeigt, die Gemeinden zur Einhaltung dieser Grundsätze zu verpflichten, indem die Befugnis, sich auf kommunaler Ebene zu Einbürgerungsgesuchen zu äussern, ausschliesslich der kommunalen Exekutive übertragen wird. Ein solches Verfahren widerspricht zudem nicht den Volksrechten, da ein Entscheid von Behördenmitgliedern gefällt wird, die wiederum durch das Volk gewählt sind. Ausserdem ist ein Einbürgerungsentscheid eher mit einer Verfügungsverfügung als mit einer Abstimmungsvorlage gleichzusetzen.

Antwort des Regierungsrates

In den Richtlinien der Regierungspolitik 2003 bis 2006 (vgl. Teil C Rechtssetzungsprogramm Bereich Polizei- und Militärdirektion) ist die Änderung der Kantonsverfassung und des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht bereits vorgesehen. Die geplante Revision soll die Kompetenz für Einbürgerungen vom Grossen Rat zur Direktion sowie auf kommunaler Ebene von der Legislative zur Exekutive verschieben.

Seit dem Jahre 1998 hat rund ein Drittel aller Gemeinden die Zuständigkeit für die Zusage des Gemeindebürgerrechts bereits der Exekutive übertragen. Dieser Trend scheint anzuhalten. Es ist deshalb nahe liegend, diese Zuständigkeitsordnung definitiv und nicht bloss optional in der Gesetzgebung zu verankern. Sie hat sich im übrigen bewährt, weil die zuständige Exekutivbehörde nach eingehender Abklärung der Umstände in der Lage ist, gegenüber Gesuchstellenden korrekt zu begründen, weshalb das beantragte Gemeindebürgerrecht zugesichert oder allenfalls nicht zugesichert wird.

Diese Entwicklung trägt der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vom 9. Juli 2003, wie vom Motionär richtig ausgeführt wird, voll Rechnung, wonach Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller auch im Einbürgerungsverfahren einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Begründung der Entscheide haben. Begründete Entscheide schützen im Übrigen insbe-

sondere vor Diskriminierung (Art. 8 BV) und Willkür (Art. 9 BV). Der Regierungsrat ist deshalb bereit, die von den Gemeinden eingeleitete Entwicklung in das kantonale Recht zu überführen. Er beabsichtigt daher, anfangs 2004 die Vernehmlassung für die Revision der beiden eingangs erwähnten Erlasse einzuleiten.

Antrag: Annahme

An den Grossen Rat