

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 4. Mai 2026
Nr. 252

24

IN 15

156

Interpellation von Turi Schallenberg, Kilian Imhof, Celina Hug, Thomas Niederberger, Cornelia Hauser und Alessandra Biondi vom 7. Mai 2025 „Einbürgerungsverfahren im Kanton Thurgau“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Vorbemerkung

1.1. Einbürgerungsverfahren im Kanton Thurgau

Das Einbürgerungsverfahren ist dreistufig ausgestaltet und setzt die Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts sowie die Einbürgerungsbewilligung des Bundes voraus. Die formellen und materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen müssen dabei auf allen drei staatlichen Ebenen erfüllt sein und während des gesamten Verfahrens fortbestehen. Die Beurteilung erfolgt nach bundesgerichtlicher Praxis im Rahmen einer Gesamtwürdigung aller massgeblichen Aspekte im Einzelfall (vgl. statt vieler BGE 146 I 49, E. 4.4, S. 57 f.).

Im Kanton Thurgau verleiht der Grosse Rat gestützt auf § 40 Abs. 5 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) das Kantonsbürgerrecht, wobei er nach Erteilung des Gemeindebürgerrechts und Vorliegen der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung auf Antrag der Justizkommission über die Gesuche befindet (§ 13 des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht [KBüG; RB 141.1] und § 56 der Geschäftsordnung des Grossen Rats des Kantons Thurgau [GOGR; RB 171.1]). Die Justizkommission übernimmt dabei gemäss § 63 Abs. 1 Ziff. 5 GOGR die Vorberatung.

Auf kantonaler Ebene nimmt das Amt für Handelsregister und Zivilstandswesen (HZ) Gesuche im ordentlichen wie auch im erleichterten Einbürgerungsverfahren entgegen und unterzieht sie zunächst einer summarischen Prüfung bezüglich der in § 8 Abs. 2 KBüG aufgeführten Voraussetzungen. Soweit offensichtlich nichts gegen die

Fortsetzung des Einbürgerungsverfahrens spricht, werden die Gesuche an die zuständige Politische Gemeinde weitergeleitet. Nach der Erteilung des Gemeindebürgerrechts erfolgt die kantonale Prüfung, worauf das HZ den kommunalen Einbürgerungsentscheid zusammen mit der kantonalen „Empfehlung“ (§ 12 Abs. 2 KBüG; das Bundesrecht spricht demgegenüber in Art. 13 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht [Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0] von „Zusicherung“) an das zuständige Staatssekretariat für Migration (SEM) zur Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes weiterleitet. Liegt die Bewilligung des Bundes vor, übermittelt das HZ die Dossiers mit dem entsprechenden Antrag der Justizkommission zur weiteren Behandlung.

Im Gegensatz zur Erteilung einer Einbürgerung muss die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs immer schriftlich begründet werden. Die begründete Ablehnung sollte in- nert angemessener Frist erfolgen, das heisst spätestens innerhalb eines Jahres nach Erteilung der Einbürgerungsbewilligung durch den Bund (Art. 14 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 1 BüG).

1.2. Anlass für die Interpellation

Gemäss der vorliegenden Interpellation bildet das Einbürgerungsverfahren von T.A., das mehrere gerichtliche Instanzen durchlief, Anlass für die in der Interpellation gestellten Fragen und deren Beantwortung. Zum Verfahren T.A. sind folgende Ausführungen zu machen:

Das Bundesgericht beurteilte mit Entscheid vom 25. Oktober 2023 (Urteil BGer 1D_5/2022) die Verweigerung der Einbürgerung durch die zuständige Politische Gemeinde als unhaltbar, da sie sich ausschliesslich auf das Kriterium der wirtschaftlichen Integration (geordnete persönliche und finanzielle Verhältnisse) stützte und keine hinreichende Gesamtwürdigung vorgenommen hat. Es hiess die Beschwerde gut, hob den angefochtenen Entscheid der Gemeinde auf und wies die Sache zur Neubeurteilung zurück. In der Folge wurde das Gemeindebürgerrecht von der Gemeinde erteilt.

Nach ordnungsgemässer kantonalen Prüfung durch das zuständige HZ (§ 12 Abs. 1 KBüG) und Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung durch das SEM (§ 12 Abs. 2 KBüG) beantragte die Justizkommission dem Grossen Rat, das Gesuch von T.A. um Erteilung des Kantonsbürgerrechts abzulehnen. Der Grosse Rat folgte diesem Antrag und wies das Gesuch am 19. Februar 2025 ab.

Gegen diesen Entscheid erhob T.A. Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau. Mit Entscheid vom 10. September 2025 (VG.2025.27) hob das Verwaltungsgericht den Beschluss des Grossen Rates auf und wies diesen an, das Kantonsbürgerrecht zu erteilen. Es stellte klar, dass dem Grossen Rat nach Vorliegen der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung lediglich ein beschränktes Ermessen zukommt. Eine

Ablehnung sei nur zulässig, wenn seit deren Erteilung neue entscheidrelevante Tatsachen bekannt würden, die eine Einbürgerung ausgeschlossen hätten.

2. Beantwortung der Fragen

Frage 1: Wie schätzt der Regierungsrat die rechtliche Situation des vorliegenden Falles im Zusammenhang mit dem Entscheid des Grossen Rates ein und mit welchen Kosten zu Lasten der Staatskasse ist zu rechnen?

Rechtliche Einschätzung

Der Grosse Rat vertritt die Auffassung, er sei nicht an frühere Gerichtsentscheide gebunden, soweit diese lediglich das Gemeindebürgerrecht betreffen. Materiell begründete er die Ablehnung unter anderem damit, dass T.A. das Einbürgerungskriterium der geordneten persönlichen und finanziellen Verhältnisse nicht erfülle sowie keine Gewähr für eine gesicherte Teilnahme am Wirtschaftsleben bestehe (vgl. begründeter Entscheid des Grossen Rates vom 19. Februar 2025 E. 2.1 und 2.4).

Dem Regierungsrat ist die rechtliche Würdigung des Verwaltungsgerichts Thurgau im Entscheid vom 10. September 2025 i.S. T.A. (VG.2025.27) gegen den Grossen Rat des Kantons Thurgau bekannt. Zwar ist der Grosse Rat gemäss Verfassung für die Verleihung des Kantonsbürgerrechts zuständig und handelt im Rahmen der Gewaltenteilung unabhängig. Gleichwohl ist er innerhalb des rechtlich zulässigen Ermessens – wie jedes staatliche Entscheidorgan – bei dessen Ausübung an die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen (KBüG, KV, Bundesrecht) gebunden und hat die entsprechende einschlägige Rechtsprechung zu beachten.

Das Verwaltungsgericht stellte fest, dass eine Ablehnung nach Erteilung der bundesrechtlichen Bewilligung nur bei neu bekannt gewordenen entscheidrelevanten Tatsachen zulässig ist (VG.2025.27, E. 4.1.3, S. 20). Diese Feststellung steht im Spannungsverhältnis zur geltenden kantonalen Praxis einer uneingeschränkten materiellen Prüfung durch den Grossen Rat (vgl. Antwort zu Frage 2, S. 5).

Der Fall T.A. verdeutlicht, dass das geltende Verfahren im Kanton Thurgau gewisse Schwächen aufweist. Insbesondere erscheint die Zuständigkeit des Parlaments für den Vollzug von Rechtsakten als nicht unproblematisch. Als politisches Gremium besteht die Möglichkeit, dass neben den gesetzlichen Kriterien auch persönliche oder politische Überlegungen und Überzeugungen in die Entscheidungsfindung einfließen. Dies kann im Einzelfall zu Entscheidungen führen, die über das gesetzlich eingeräumte Ermessen hinausgehen. Zwar verfügen die Einbürgerungsbehörden bei der ordentlichen Einbürgerung über ein gewisses Ermessen, und dem Entscheid kann auch eine politische Komponente zukommen. Gleichwohl stellt das Einbürgerungsverfahren einen gesetzlich nor-

4/11

mierten Vorgang dar, bei dem über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden wird (BGE 141 I 60 E. 3.2, S. 64; 140 I 99 E. 3.1, S. 101 f.; 138 I 305 E. 1.4.3, S. 310 f.).

Einschätzung der Kosten

Gemäss § 77 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; RB 170.1) trägt in streitigen Verfahren in der Regel die unterliegende Partei die Kosten. Unterliegt ein Beteiligten nur teilweise, wird ihm ein entsprechender Teil der Kosten auferlegt. Vom Kanton werden in der Regel keine Gebühren erhoben (vgl. § 78 Abs. 3 VRG). Dies bedeutet jedoch nicht, dass die vom Kanton als Verfahrenspartei nicht erhobenen Verfahrensgebühren keine finanziellen Auswirkungen haben, da der mit dem Verfahren verbundene Gerichtsaufwand letztlich dennoch die Staatskasse belastet.

Die Verfahrensgebühr für das verwaltungsgerichtliche Verfahren im Fall T.A. beträgt Fr. 2'000, die Parteientschädigung, die an T.A. bezahlt werden musste, beläuft sich auf Fr. 5'496 zuzüglich MWST. Hinzu kommen verwaltungsinterne Aufwendungen, insbesondere Arbeitsstunden. Diese Kosten werden jedoch nicht separat erhoben und können deshalb nicht beziffert werden. Festgehalten werden kann jedoch, dass in diesem Fall bereits nennenswerte personelle Ressourcen (HZ [Abteilung Bürgerrecht] und Staatskanzlei [Rechtsdienst, Parlamentsdienste]) gebunden waren.

Frage 2: Wie beurteilt der Regierungsrat das aktuelle Thurgauer Einbürgerungsverfahren in politischer, rechtlicher und finanzieller Hinsicht sowie in Bezug auf die Wahrung des Persönlichkeitsschutzes?

Zur politischen Komponente

Politische Aspekte sollten bei der Entscheidung über den rechtlichen Status einer Person nur eine untergeordnete Rolle spielen. Zwar spielen solche Überlegungen im Grossen Rat naturgemäss eine gewisse Rolle, im Einbürgerungsverfahren selbst stehen jedoch rechtliche Kriterien im Vordergrund. Eine stärkere Ausrichtung auf die rechtlichen Beurteilungskriterien und damit eine gewisse Entpolitisierung des Einbürgerungsverfahrens, das im Kern einen Verwaltungsakt darstellt (BGE 149 I 91 E. 2.6, S. 99; BGE 129 I 232 E. 3.3., S. 237 f.), würde zudem die rechtsgleiche Anwendung des Rechts (Art. 8 der Bundesverfassung [BV; SR 101] u. Art. 7 KV) weiter stärken.

Rechtliche Beurteilung

Die rechtlichen Grundlagen zum kantonalen Verfahren finden sich im KBüG und in der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüV; RB 141.11). Die Zuständigkeiten sind klar geregelt:

Auf kommunaler Ebene fällt die Festlegung der Zuständigkeiten und organisatorischen Abläufe in die Gemeindeautonomie der Politischen Gemeinden. Die Einbürgerungsverfahren sind dabei organisatorisch unterschiedlich ausgestaltet und können vom Gemeinderat (Exekutive), einer Einbürgerungskommission oder vor der Gemeindeversammlung (Legislative) durchgeführt werden (§ 9 Abs. 2 KBüG).

Auf kantonaler Ebene liegt die Entscheidkompetenz über das Kantonsbürgerrecht beim Grossen Rat (§ 40 Abs. 5 KV). Die bereits vor Erlass des geltenden Gesetzes bestehende Kompetenz wurde in der Revision des alten Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht vom 14. August 1991 beibehalten. Eine damals teilweise geforderte Kompetenzverschiebung hin zum Regierungsrat erfolgte nicht. In der Botschaft des Regierungsrates vom 18. April 2017 zum Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG) (GR 16/GE 9/101; S 2) betonte dieser, dass er trotz Aufforderungen, die Kompetenz vom Grossen Rat auf den Regierungsrat zu übertragen, an der bestehenden Kompetenzordnung festhalte, da die politische Ausgangslage und die etablierten Abläufe im Grossen Rat eine Verfassungsänderung derzeit wenig erfolgsversprechend machen würden. Der enge Zeitplan für die Umsetzung des neuen Bundesrechts erlaubte zudem keine Verfassungsänderung vor Erlass des kantonalen Ausführungsrechts. Gleichzeitig anerkannte der Regierungsrat, dass es sachliche Gründe für eine Kompetenzänderung gebe. Der Regierungsrat hielt damals fest, dass das Einbürgerungsverfahren stark durch Bundesrecht geprägt sei, wodurch der Ermessensspielraum der kantonalen Behörden eingeschränkt werde. Zudem müssten gemäss Bundesrecht als letzte Instanz für Beschwerden gegen ablehnende Entscheide Gerichtsbehörden eingesetzt werden (Art. 46 BÜG). Die Beibehaltung der Zuständigkeit des Grossen Rates könne deshalb zu einem aussergewöhnlichen Instanzenzug führen (Botschaft des Regierungsrates vom 18. April 2017 zum Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht [KBüG], S. 2).

Gemäss dem Urteil des Verwaltungsgerichts vom 10. September 2025 (VG.2025.27) kann nach Art. 14 Abs. 2 BÜG die Erteilung des Kantonsbürgerrechts durch die kantonale Behörde (Grosser Rat) nur abgelehnt werden, wenn ihr nach Erteilung der Einbürgerungsbewilligung durch den Bund Tatsachen bekannt werden, aufgrund derer die Einbürgerung von vornherein nicht zugesichert worden wäre (VG.2025.27 E. 4.1.3, S. 18). Daraus lässt sich ableiten, dass der Grosse Rat nur in jenen Konstellationen zu einem Negativentscheid gelangen kann, in denen seit dem Erlass der Einbürgerungsbewilligung neue Sachverhaltselemente hinzugetreten sind, die einer ordentlichen Einbürgerung entgegenstehen. Damit entsteht jedoch offensichtlich ein verwaltungsrechtlicher Normenkonflikt oder zumindest ein Spannungsverhältnis zwischen kantonaler Praxis, KV und übergeordnetem Bundesrecht. Gemäss § 56 Abs. 1 GOGR entscheidet der Grosse Rat über Gesuche um Erteilung des Kantonsbürgerrechts auf Antrag der Justizkommission. Die Justizkommission berät die Gesuche vor (§ 63 Abs. 1 Ziff. 5 GOGR), während der Grosse Rat das Kantonsbürgerrecht verleiht (§ 40 Abs. 1 Ziff. 5 KV).

Die geltende kantonale Praxis geht jedoch davon aus, dass dem Grossen Rat eine materielle Prüfungskompetenz in vollem Umfang zukommt (uneingeschränkte Kognition). Weder die KV, das KBüG noch die dazugehörige Botschaft äussern sich zum Umfang der Prüfungskompetenz des Grossen Rates. Gemäss § 12 Abs. 2 KBüG leitet das HZ nach Abschluss der kantonalen Prüfung die kantonale Empfehlung zur Einbürgerung an das SEM weiter, damit dieses die Einbürgerungsbewilligung des Bundes erteilen kann. Nach Art. 13 Abs. 2 BÜG handelt es sich bundesrechtlich dabei allerdings nicht um eine blosser Empfehlung, sondern um eine kantonale Zusicherung. Ausgehend vom bundesrechtlichen Wortlaut kommt dem HZ damit bereits heute eine wesentliche Entscheidungskompetenz zu (abweichend dazu die Botschaft des Regierungsrates vom 18. April 2017 zum Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht [KBüG] zu § 14). Zu betonen ist, dass nicht das HZ, sondern der Grosse Rat die formell zuständige Instanz für die Verleihung des Kantonsbürgerrechts ist.

Der kantonale Verfahrensablauf ist grundsätzlich durch das Bundesrecht vorgegeben (vgl. Art. 13 Abs. 2 und Abs. 3 sowie Art. 14 Abs. 2 BÜG). Nicht vom Bundesrecht geregelt ist hingegen, welche kantonalen Behörden in diesem Prozess für die einzelnen Verfahrensschritte zuständig sind und wem die entsprechende Entscheidungskompetenz zukommt.

Als überprüfenswert erachtet der Regierungsrat bei der aktuellen Regelung insbesondere das komplexe Verfahren mit mehreren Entscheidungsträgern sowie die fehlende inhaltliche Abstimmung zwischen Gemeinde- und Kantonsverfahren. Damit einher geht auch das Risiko widersprüchlicher Entscheide. Weiter zeigt sich, dass die Ausarbeitung rechtsgenügender Begründungen im Parlament und in der Gemeindeversammlung teilweise herausfordernd sein kann, da sich diese nicht immer klar aus den jeweiligen Ratsdebatten ableiten lassen. Schliesslich stellt auch die Einhaltung der bundesrechtlichen Fristen gemäss Art. 14 Abs. 1 BÜG eine grösser werdende Herausforderung dar.

Finanzielle Beurteilung

Derzeit sind mit dem HZ, der Justizkommission sowie dem Grossen Rat mehrere Instanzen auf kantonaler Ebene in das Einbürgerungsverfahren involviert. Diese Aufteilung verursacht einen hohen personellen und zeitlichen Aufwand und ist mit entsprechenden Kosten verbunden. Doppelspurigkeiten, namentlich die Mehrfachprüfung derselben Gesuche und Akten auf Gemeinde-, Verwaltungs- und Parlamentsstufe sowie parallel laufende Prozesse in der Verwaltung (HZ) und im Parlament (Justizkommission, Parlamentsdienste), verstärken den personellen und zeitlichen Aufwand zusätzlich.

Ein einfacheres und ressourcenschonenderes Einbürgerungsverfahren wäre – auch mit Blick auf die aktuelle Finanzlage des Kantons – nach Auffassung des Regierungsrates zumindest prüfenswert.

Persönlichkeitsschutz

Der Schutz der Persönlichkeit der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller stellt eine besondere Herausforderung dar. Gemäss § 28 Abs. 1 KBüG dürfen die kantonalen und kommunalen Behörden für die Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz schützenswerte Personendaten verarbeiten (u.a. Angaben betreffend religiöse Ansichten, politische Tätigkeiten, Gesundheitsdaten, schulisches Verhalten, Verhalten am Arbeitsplatz, Sozialhilfebezug, Betreibungen, Steuerausstände, Strafverfahren). Diese Regelung lehnt sich an Art. 44 BÜG an.

In der Praxis wird der Persönlichkeitsschutz umso anspruchsvoller, je mehr Personen akteneinsichtsberechtigt sind. Besonders zeigt sich dies, wenn Gesuche in öffentlichen Sitzungen des Grossen Rates oder auf Gemeindeebene in einer Gemeindeversammlung behandelt werden. Trotz Anonymisierung lassen sich Rückschlüsse auf einzelne Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller nicht immer vermeiden. Medienberichterstattung oder die persönliche Anwesenheit der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller erhöhen zusätzlich das Risiko einer Identifizierbarkeit (so auch im Fall T.A.). Auch wenn die Öffentlichkeit von Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern in Einzelfällen gezielt gesucht wird, ist der Persönlichkeitsschutz jederzeit zu gewährleisten.

Der Regierungsrat erachtet daher die Behandlung von Einbürgerungsgesuchen im Plenum des Grossen Rates oder der Gemeindeversammlung aus Sicht des Persönlichkeitsschutzes als problematisch.

Frage 3: Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, das Thurgauer Einbürgerungsverfahren einfacher und rechtsverbindlicher zu gestalten?

Einleitend ist festzuhalten, dass ohne eine vertiefte Analyse des geltenden Thurgauer Einbürgerungsverfahrens und ohne eingehende rechtsvergleichende Betrachtung der Regelungen anderer Kantone keine Bewertungen der nachfolgenden Möglichkeiten unterbreitet werden können. Eine solche Analyse würde den Rahmen der vorliegenden Beantwortung sprengen und einem allfälligen Revisionsverfahren vorgreifen. Die nachfolgenden Ausführungen zu den Fragen 3 und 4 stützen sich daher auf allgemeine Überlegungen und dienen lediglich der Abbildung vorhandener Möglichkeiten.

Neuregelung der Prüfkompetenzen auf Stufe Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht

Da für das Kantonsbürgerrecht dieselben Voraussetzungen gelten wie für das Gemeindebürgerrecht, stellt sich die Frage, inwieweit eine vollständige Überprüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen auf beiden Ebenen (Doppelspurigkeit) sinnvoll und rechtlich zulässig ist.

Im heutigen System kommt der Erteilung des Bürgerrechts auf Gemeindeebene ein hohes Gewicht zu. Vor dem Hintergrund der zunehmenden gesellschaftlichen Mobilität – das Leben spielt sich längst nicht mehr nur im dörflichen Rahmen, sondern über die Dorfgrenzen hinaus in der gesamten Region ab – erscheint diese starke Gewichtung nicht zwingend zeitgemäss.

Mit einer klaren gesetzlichen Trennung der Prüfkompetenzen der Politischen Gemeinde und des Kantons könnte zudem das Risiko widersprüchlicher Entscheide reduziert werden. Als Beispiel kann auf die Regelung im Kanton Zürich verwiesen werden, wo das kantonale Bürgerrechtsgesetz (KBüG; LS 141.1) die Zuständigkeiten systematisch aufteilt: In § 11 KBüG werden die Aufgaben der Direktion festgelegt, während § 12 KBüG die Zuständigkeiten der politischen Gemeinden im Einbürgerungsverfahren umschreibt. Dadurch wird bereits auf Gesetzesstufe klar definiert, welche Prüf- und Entscheidkompetenzen auf welcher Ebene wahrzunehmen sind. Ergänzend dazu konkretisiert die kantonale Bürgerrechtsverordnung (KBüV; LS 141.11) das Zusammenspiel der Verfahren. So erteilt das Gemeindeamt das Kantonsbürgerrecht, sobald das Gemeindebürgerrecht erteilt worden ist und die Voraussetzungen gemäss § 11 KBüG erfüllt sind (§ 22 KBüV). Dieses abgestufte System führt dazu, dass die materiellen Voraussetzungen koordiniert geprüft werden und der kantonale Entscheid auf den vorgängigen kommunalen Entscheid abgestimmt ist. Dadurch wird die Einheitlichkeit der Entscheide gestärkt und die Gefahr divergierender Beurteilungen zwischen Gemeinde- und Kantonsebene wesentlich reduziert. Als Folge daraus könnte eine klarere und stärker voneinander abgegrenzte Zuteilung der Prüfkompetenzen zwischen Gemeinde- und Kantonsebene geprüft werden, mit dem Ziel, Doppelprüfungen zu vermeiden und die Verfahren insgesamt zu vereinfachen.

Klare gesetzliche Regelung der Prüfkompetenz des Grossen Rates

Unabhängig von der Zuständigkeitsfrage könnte eine präzisere gesetzliche Regelung der Prüfkompetenzen auf kantonaler Ebene zur Klärung beitragen. Bleibt der Grosse Rat für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts zuständig, wäre eine klare gesetzliche Regelung dienlich, die den Umfang seiner Prüfkompetenz unter Berücksichtigung der Rechtsprechung wie im Fall T.A. klar festlegt.

Zudem könnte gesetzlich konkretisiert werden, welche Voraussetzungen auf Gemeindeebene und welche auf Kantonsebene überprüft werden. Dies könnte Überschneidungen vermeiden und widersprüchliche Ermessensentscheide zwischen kommunaler und kantonaler Ebene verhindern.

Derzeit kann es beispielsweise vorkommen, dass das Departement für Justiz und Sicherheit (DJS) in einem Rekursverfahren gegen einen Gemeindeeinbürgerungsentscheid Sachverhaltselemente, die sowohl für das Gemeinde- als auch für das Kantons-

9/11

bürgerrecht relevant sind, anders beurteilt als der Grosse Rat in einem späteren Verfahrensschritt.

Zuständigkeitsordnung auf kantonaler Ebene

Eine weitere Möglichkeit wäre, wie von den Interpellantinnen und Interpellanten angeregt, eine Kompetenzverschiebung vom Grossen Rat (Legislative) zum Regierungsrat oder an das zuständige DJS und dessen HZ (Exekutive).

Bei der Verleihung des Kantonsbürgerrechts handelt es sich um einen Rechtsanwendungsakt in einem Verwaltungsverfahren. Grundsätzlich obliegt die Rechtsanwendung der Exekutive, also dem Regierungsrat und der Verwaltung. Das bestehende Verfahren umfasst verschiedene Verfahrensstufen mit Beteiligung des HZ, der Parlamentsdienste, der Justizkommission und des Grossen Rates, was mit einem entsprechenden Ressourcenaufwand verbunden ist. Zudem könnte der Persönlichkeitsschutz in einem rein verwaltungsinternen Verfahren tendenziell besser gewahrt werden. Auch gilt es zu berücksichtigen, dass der rechtliche Ermessensspielraum des Grossen Rates aufgrund des Bundesrechts eingeschränkt ist. Er hat das Bundesrecht und die dazugehörige Rechtsprechung zu beachten. Im Gegensatz zu einer Verwaltungsbehörde erfolgt die Befassung mit einbürgerungsrechtlichen Fragestellungen durch die Mitglieder des Grossen Rates und der Justizkommission im Rahmen ihrer Miliztätigkeit. Demgegenüber könnte bei einer Zuständigkeit einer Verwaltungsbehörde eine kontinuierlichere Auseinandersetzung mit der Rechtspraxis im Einbürgerungsverfahren erfolgen. Dies könnte sich auf die Rechtsbeständigkeit von Entscheiden auswirken und allenfalls auch Einfluss auf die Zahl der Rechtsmittelverfahren haben.

Weiter zeigt die Praxis, dass den Anforderungen an eine rechtsgenügende Begründung eines ablehnenden Einbürgerungsentscheids bei einer Behandlung im Grossen Rat häufig nicht ausreichend Rechnung getragen werden kann. Entscheidungsgrundlagen lassen sich der Ratsdebatte nicht immer klar entnehmen. Dieselbe Problematik besteht auf Gemeindeebene dort, wo die Gemeindeversammlung über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts entscheidet (vgl. BGE 132 I 196; BGE 138 I 305; Urteil BGer 1D_5/2021 vom 26. April 2022; TVR 2003 Nr. 1). Erfahrungsgemäss spielen dabei oft politische, persönliche oder subjektive Aspekte eine Rolle, während rein rechtliche Kriterien weniger konsequent angewendet werden. Dies führt in der Praxis wiederholt zu Rechtsmittelverfahren und Rückweisungen an die unterste Instanz (Gemeinde).

Ein Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass die Mehrheit der Kantone die Entscheidungskompetenz auf kantonaler Ebene der Exekutive zuweist. Neben dem Kanton Thurgau sehen die Kantone Aargau, Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Freiburg, Schwyz, Obwalden, Tessin und Wallis eine parlamentarische Zuständigkeit vor.

10/11

Eine Kompetenzverschiebung hätte eine Entlastung des Grossen Rates, der Justizkommission und der Parlamentsdienste zur Folge und würde das Verfahren insgesamt vereinfachen. Doppelspurigkeiten würden wegfallen, was zu einer Reduktion der administrativen Kosten führen dürfte. Schliesslich könnte damit auch der Persönlichkeitsschutz besser gewährleistet und eine rechtsgleiche Anwendung des Rechts gefördert werden. Gleichwohl würde die Kompetenzübertragung eine Anpassung von § 40 Abs. 5 KV voraussetzen.

Fazit

Zusammenfassend bestehen verschiedene Ansatzpunkte, um das Einbürgerungsverfahren einfacher und rechtsverbindlicher zu gestalten. Diese betreffen insbesondere die Ausgestaltung der Zuständigkeiten, die gesetzliche Präzisierung von Prüfkompetenzen sowie die Abstimmung zwischen Gemeinde- und Kantonsebene. Welche Variante im Ergebnis als zweckmässig erscheint, bedarf einer vertieften Analyse unter Berücksichtigung rechtlicher, organisatorischer und finanzieller Gesichtspunkte sowie eines interkantonalen Vergleichs mit anderen Kantonen.

Der Grosse Rat ist gemäss KV für die Verleihung des Kantonsbürgerrechts zuständig und handelt im Rahmen der Gewaltenteilung unabhängig. Gleichwohl ist er innerhalb des rechtlich zulässigen Ermessens – wie jedes staatliche Entscheidorgan – bei dessen Ausübung an die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen (KBüG, KV, Bundesrecht) und an die entsprechende einschlägige Rechtsprechung gebunden.

Möglichkeiten, diesen Konflikt zu minimieren, wären, die Konkretisierung der Prüfkompetenzen des Grossen Rates, die klare Aufgabenteilung zwischen Kanton und Politischen Gemeinden sowie die Übertragung der Entscheidkompetenz auf die Exekutive.

Frage 4: Welche Vereinfachungen erachtet der Regierungsrat als umsetzbar ohne Anpassung der Kantonsverfassung?

Soll eine klare und umfassende Lösung angestrebt werden, müsste eine Änderung der KV in Betracht gezogen werden.

Ohne Anpassung der KV erscheinen insbesondere eine klare gesetzliche Aufteilung der Prüfkompetenzen auf Stufe des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts sowie eine Präzisierung der Prüfkompetenz des Grossen Rates nur schwierig umzusetzen. Dennoch könnten die kantonalen Abläufe optimiert und der Persönlichkeitsschutz durch entsprechende verfahrensrechtliche Anpassungen verbessert werden.

11/11

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber



