

## Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 24. August 2010

|         |    |       |     |
|---------|----|-------|-----|
| GRG NR. | 08 | MO 21 | 164 |
|---------|----|-------|-----|

642

**Motion von Armin Eugster, Markus Frei, Robert Meyer und Willy Weibel vom  
21. Oktober 2009  
„Vereinheitlichung der Einbürgerungskriterien auf Gemeindeebene“**

### **Beantwortung**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motionäre haben am 21. Oktober 2009 zusammen mit 39 Mitunterzeichnenden eine Motion betreffend „Vereinheitlichung der Einbürgerungskriterien auf Gemeindeebene“ eingereicht. Der Regierungsrat soll damit beauftragt werden, die rechtlichen Grundlagen für die Einbürgerung auf Gemeindeebene so zu ergänzen, dass das Gemeindebürgerrecht im ganzen Kanton nach einheitlich objektiven Kriterien verliehen werde.

Begründet wird die Motion damit, dass die vom Bund und vom Kanton vorgegebenen Mindestvorschriften zum Erwerb der Bürgerrechte in den Thurgauer Gemeinden unterschiedlich interpretiert würden und beachtliche Differenzen erkennbar seien, welche Bedingungen (sprachliche Kompetenzen, Existenzgrundlage, Beachtung der Rechtsordnung, etc.) einbürgerungswillige Ausländerinnen und Ausländer erfüllen müssten, um im Kanton Thurgau das Bürgerrecht erwerben zu können. Durch eine Präzisierung der Mindestvorschriften von Bund und Kanton sowie die Festlegung weiterer einheitlicher objektiver Kriterien, die einbürgerungswillige Personen als Ergänzung zu den Einbürgerungskriterien des Bundes und des Kantons in allen Gemeinden des Kantons erfüllen müssten, sollten diese Unterschiede künftig vermieden werden. Insbesondere sollten Kriterien in den Bereichen der Rechtsordnung sowie der Existenzgrundlage präzisiert und konkretisiert werden, damit sie durch die kommunale Einbürgerungsbehörde objektiv überprüft werden könnten. Ebenso sollten alle einbürgerungswilligen Ausländerinnen und Ausländer eine einheitliche Prüfung ablegen müssen, in der Art wie sie zurzeit durch die Erwachsenenbildung des BBZ Weinfelden unter dem Titel „Schweiz kennen – Schweiz verstehen“ angeboten und durchgeführt werde, um den Nachweis zu erbringen, dass die erforderlichen sprachlichen, geschichtlichen, geographischen, kulturellen und staatskundlichen Kompetenzen vorhanden seien.

Der Regierungsrat nimmt zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## **I. Ausgangslage**

Nach Art. 38 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) erlässt der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung. Die entsprechenden Detailbestimmungen sind im Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG; SR 141.0) festgelegt.

Nach Art. 12 Abs. 1 BüG wird das Schweizer Bürgerrecht im ordentlichen Verfahren mit der Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde erworben. Die Einbürgerung ist nur gültig, wenn eine Einbürgerungsbewilligung des zuständigen Bundesamtes vorliegt (Art. 12 Abs. 2 BüG). Vor der Bewilligungserteilung hat gemäss Art. 14 BüG eine Eignungsprüfung der Bewerberin oder des Bewerbers stattzufinden. Im Übrigen richtet sich das Verfahren vor den kantonalen und kommunalen Behörden nach kantonalem Recht (Art. 15a Abs. 1 BüG).

Auf kantonomer Ebene regelt das Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG; RB 141.1) die ordentliche Einbürgerung. Dabei bildet nach § 2 Abs. 1 KBüG das Gemeindebürgerrecht die Voraussetzung für den Erwerb des Kantonsbürgerrechts. Trägerin des Gemeindebürgerrechts ist die Politische Gemeinde, welche in geheimer Abstimmung über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zu beschliessen hat (§ 3 KBüG). Voraussetzung nach § 6 KBüG ist ebenfalls die Eignung des Ausländers. Dieser hat nebst den bundesrechtlichen Voraussetzungen von Art. 14 BüG (Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse, Vertrautheit mit den Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen des Landes, Beachtung der Rechtsordnung und keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit) sich zusätzlich über eine ausreichende Existenzgrundlage auszuweisen. In seiner Rechtsprechung hält das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau ausdrücklich fest, dass gemäss dem kantonalen Recht kein Anspruch auf Einbürgerung bestehe (V 237 vom 3. Dezember 2003; TVR 2000 Nr. 2). Anspruch besteht lediglich auf die Beachtung eines korrekten Einbürgerungsverfahrens im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben von Art. 15a bis 15c BüG (Begründungspflicht für ablehnende Entscheide, Schutz der Privatsphäre).

## **II. Beurteilung**

Aufgrund der Tatsache, dass die Behandlung von einzelnen Einbürgerungsgesuchen auf kantonomer Ebene zu Diskussionen Anlass gegeben hat, kann nicht pauschal gefolgert werden, dass die vom Bund und vom Kanton vorgegebenen Mindestvorschriften zum Erwerb der Bürgerrechte in den Thurgauer Gemeinden unterschiedlich interpretiert werden und beachtliche Differenzen erkennbar sind. Dass in Einzelfällen in Teilbereichen Unterschiede festzustellen sind, ist darin begründet, dass jede Gemeinde in eigener Zuständigkeit über Gesuche von in der jeweiligen Gemeinde wohnhaften einbürgerungswilligen Personen zu befinden hat. Zu berücksichtigen gilt andererseits, dass bei der Prüfung der Eignungsvoraussetzungen teils Wertungsfragen zu beantworten sind,

was aufgrund des eingeräumten Ermessensspielraumes naturgemäss zu gewissen graduellen Unterschieden in der Beurteilung durch die Gemeinden führen kann. Ferner ist auf den Umstand hinzuweisen, dass die Thurgauer Gemeinden in unterschiedlichem Masse Einbürgerungsgesuche zu behandeln haben. Bevölkerungsstarke Gemeinden, die im Allgemeinen auch einen höheren Anteil an Ausländerinnen und Ausländern aufweisen als ländlich geprägte Gemeinden, sind regelmässig mit der Behandlung von Einbürgerungsgesuchen befasst. Diese Feststellung trifft auf sieben der 80 Thurgauer Gemeinden zu. In den Jahren 2007, 2008 und 2009 entfielen nahezu 60% der vom Grossen Rat bewilligten Gesuche auf die Gemeinden Amriswil, Arbon, Frauenfeld, Kreuzlingen, Romanshorn, Sirmach und Weinfelden.

Was die Forderung nach der Einführung einer einheitlichen Prüfung für alle einbürgerungswilligen Ausländerinnen und Ausländer betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass die von den Gemeinden zu behandelnden Einbürgerungsgesuche sich wie vorstehend erwähnt nicht gleichmässig auf die 80 Gemeinden verteilen. Die Anzahl der von einer Gemeinde zu behandelnden Gesuche wird vorab von der Einwohnerzahl und der Bevölkerungsstruktur, d.h. dem Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung beeinflusst. Diese Feststellung findet ihre Stütze auch in der Statistik der vom Grossen Rat positiv beurteilten Gesuche. Im Jahre 2009 bewilligte dieser total 349 Gesuche von Ausländerinnen und Ausländern. Davon entfielen 206 Gesuche, d.h. 59% auf die Gemeinden Amriswil, Arbon, Frauenfeld, Kreuzlingen, Romanshorn, Sirmach und Weinfelden. Für die Jahre 2008 und 2007 ergibt sich in Prozenten berechnet ein vergleichbares Bild. Diese Gemeinden haben – jeweils zugeschnitten auf ihre Bedürfnisse – einen Verfahrensablauf festgelegt, welcher sie befähigt, im Einklang mit den bundesrechtlichen und kantonalen gesetzlichen Vorgaben, sich ein zuverlässiges Bild über die einbürgerungswilligen Personen zu machen. Diese Gemeinden sollen ihre bewährte Praxis beibehalten können. Nach Auffassung des Regierungsrates besteht kein Bedarf dafür, dass diese Gemeinden nun von Gesetzes wegen angehalten werden sollen, als zusätzliches Element von der einbürgerungswilligen Person die Ablegung einer Prüfung zu fordern. Es soll vielmehr weiterhin dem Ermessen der jeweiligen Gemeinde überlassen bleiben, ob sie eine einbürgerungswillige Person auffordern will, den von der BBZ Weinfelden bzw. dem Gewerblichen Bildungszentrum Weinfelden angebotenen Kurs „Schweiz kennen – Schweiz verstehen“ zu besuchen bzw. die darauf basierende Prüfung abzulegen.

Nachdem trotz der aktuell gültigen Dreiteilung der Zuständigkeiten (Gemeinden, Kanton, Bund) für eine ordentliche Einbürgerung gemäss § 57 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Thurgau (KV; RB 101) die Politischen Gemeinden Trägerinnen des Bürgerrechts und damit für eine erfolgreiche Einbürgerung zur Hauptsache ausschlaggebend sind, soll ihnen auch weiterhin der heute vorhandene Ermessensspielraum belassen werden. Dabei ist in Kauf zu nehmen, dass die einzelnen Gemeinden im Rahmen dieses Spielraums die vom Bundesrecht und vom kantonalen Recht in Art. 14 BÜG und § 6 KBÜG vorgegebenen Einbürgerungskriterien etwas unterschiedlich gewichten. Je detaillierter diese Eignungskriterien gesetzlich normiert würden, desto weniger liesse sich zudem wohl auch die geltende Rechtsprechung halten, wonach kein Anspruch auf eine Einbürgerung besteht.

Im Weiteren dürfte es auch politisch ausgesprochen schwierig, wenn nicht gar unmög-

lich sein, einen Konsens über solche zusätzlichen einheitlichen Einbürgerungskriterien zu erzielen, wie sie von der Motion verlangt werden. Abgesehen davon bestehen auch rechtliche Bedenken, die vom Bund in Art. 14 BÜG aufgestellten Einbürgerungskriterien durch kantonales Recht zu konkretisieren.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass das BÜG zurzeit einer Totalrevision unterzogen wird. Eine entsprechende Vorlage wurde am 18. Dezember 2009 in die Vernehmlassung geschickt. Der Regierungsrat hat sich zum Entwurf am 16. März 2010 geäussert. In den Art. 9 bis 12 dieses Entwurfs ist vorgesehen, die formellen und materiellen Voraussetzungen für eine ordentliche Einbürgerung detaillierter zu regeln als im geltenden Recht. Das in die vorliegende Motion eingebrachte Anliegen wurde somit vom Bund bereits aufgegriffen. Sollte die Totalrevision des BÜG zustande kommen, müssten somit die von der Motion verlangten Konkretisierungsbestimmungen aufgehoben oder überarbeitet werden.

### **III. Antrag**

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

*Dr. Jakob Stark*

Der Staatsschreiber

*Dr. Rainer Gonzenbach*