

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 4. März 2014

184

GRG NR.	12	MO 15	107
---------	----	-------	-----

Motion von Felix Heller und Barbara Kern vom 27. März 2013 "Einführung eines vereinfachten Einbürgerungsverfahrens"

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Felix Heller und Barbara Kern sowie 22 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner verlangen, im Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht ein vereinfachtes Einbürgerungsverfahren für Schweizerinnen und Schweizer sowie für in der Schweiz geborene Ausländerinnen und Ausländer einzuführen. Für den Entscheid im vereinfachten Verfahren soll der Gemeinderat zuständig sein. Mit dem Entscheid des Gemeinderates für die Erteilung des Gemeindebürgerrechtes soll automatisch auch das Kantonsbürgerrecht zugesprochen werden.

Der Regierungsrat nimmt zum Vorstoss wie folgt Stellung:

I. Ausgangslage

Entsprechend dem dreigliedrigen Bundesstaat besitzt eine Schweizer Bürgerin oder ein Schweizer Bürger drei Bürgerrechte. Die Bürgerrechte sind wie der Bundesstaat von unten nach oben aufgebaut, von den Gemeinden über den Kanton zum Bund. Die Schweizer Bürgerin oder der Schweizer Bürger besitzt das Gemeindebürgerrecht, das Kantonsbürgerrecht und das Schweizer Bürgerrecht. Diese drei Bürgerrechte bilden eine untrennbare Einheit (Art. 37 Abs. 1 der Bundesverfassung; BV, SR 101). Der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts ist notwendigerweise mit dem Erwerb eines Kantons- und eines Gemeindebürgerrechts verknüpft. Mit dem Schweizer Bürgerrecht verbunden sind die politischen Rechte auf Bundesebene und in Kanton und Gemeinde (Art. 37 und Art. 136 Abs. 1 BV; § 18 der Kantonsverfassung; KV, RB 101).

Der Bund regelt Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption. Er normiert zudem den Verlust des Schweizer Bürgerrechts aus anderen

Gründen sowie die Wiedereinbürgerung (Art. 38 Abs. 1 BV). Der Bund erlässt Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung (Art. 38 Abs. 2 BV).

Nach Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG; SR 141.0) wird das Schweizer Bürgerrecht im ordentlichen Verfahren mit der Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde erworben. Die Einbürgerung ist nur gültig, wenn die Einbürgerungsbewilligung des Bundes, d.h. des Bundesamtes für Migration (BFM), vorliegt (Art. 12 Abs. 2 BüG). Die ordentliche Einbürgerung erfolgt durch Kanton und Gemeinde. Das Verfahren im Kanton und in der Gemeinde richtet sich nach kantonalem Recht (Art. 15a BüG).

Gemäss Kantonsverfassung verleiht der Grosse Rat das Kantonsbürgerrecht (§ 40 Abs. 5 KV). Die Politische Gemeinde erteilt das Gemeindebürgerrecht (§ 57 Abs. 2 KV). Das Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG; RB 141.1) regelt auf kantonaler Ebene die ordentliche Einbürgerung. Das Gemeindebürgerrecht ist Voraussetzung für den Erwerb des Kantonsbürgerrechts (§ 2 Abs. 1 KBüG). Das Gemeindebürgerrecht wird indessen erst mit dem Erwerb des Kantonsbürgerrechts wirksam (§ 2 Abs. 2 KBüG). Das Verfahren im Kanton ist somit zweistufig. Die Politische Gemeinde ist Trägerin des Gemeindebürgerrechts (§ 3 Abs. 1 KBüG). Nach Verleihung des Gemeindebürgerrechts beschliesst der Grosse Rat über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts (§ 40 Abs. 5 KV sowie §§ 2 und 12 KBüG).

Voraussetzung für die Einbürgerung ist neben der Dauer des Wohnsitzes (§ 5 KBüG) gemäss § 6 KBüG die Eignung der Ausländerin oder des Ausländers. Gefordert sind insbesondere die Eingliederung in die schweizerischen, kantonalen und örtlichen Verhältnisse, die Vertrautheit mit den Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen des Landes, die Beachtung der Rechtsordnung und keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz sowie der Nachweis einer ausreichenden Existenzgrundlage. Die Aufzählung von § 6 KBüG ist nicht abschliessend. Die Gesuchsteller haben keinen Anspruch auf Einbürgerung. Die ordentliche Einbürgerung ist eine Ermessenseinbürgerung. Selbst wenn die gesetzlichen Mindestanforderungen erfüllt sind, besteht kein Anspruch auf Einbürgerung.

Das Verfahren zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts gliedert sich in ein Vorverfahren und ein Hauptverfahren. In der Regel prüfen die Gemeindeverwaltung und der Gemeinderat (Exekutive) die Einbürgerungsgesuche (§ 6 Abs. 2 KBüG sowie §§ 4 und 5 der Verordnung zum Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht; KBüV, RB 141.11). Die Gemeinde beschliesst dann über die Erteilung oder Ablehnung des Gemeindebürgerrechts (§ 3 Abs. 2 KBüG). Die Verleihung des Gemeindebürgerrechts erfolgt in der Gemeinde grundsätzlich durch die Gemeindeversammlung (§ 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Gemeinden; GemG, RB 131.1) oder das Gemeindeparlament (§ 14 GemG). Die Gemeindeordnung sieht in einigen Gemeinden auch eine Einbürgerungskommission vor. Das Vorverfahren endet mit dem Antrag der Exekutive an das für die Einbürgerung zuständige Gemeindeorgan (§ 6 KBüV). Das kommunale Einbürgerungsorgan kann das Gesuch gutheissen oder ablehnen oder das Gesuch zur weiteren Abklärung an die Exekutive zurückweisen. Einbürgerungsentscheide der Gemeinde kön-

nen beim Departement für Justiz und Sicherheit und dessen Rekursentscheide können beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§§ 35, 43 und 54 des Verwaltungsverfahrensgesetzes; VRG, RB 170.1).

Das Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG) sollte 2007 geändert werden, um die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Begründungspflicht bei Einbürgerungen im Gesetz zu berücksichtigen und klare gesetzliche Verfahrensregeln zu schaffen. Diese Änderung des Gesetzes vom 20. Juni 2007 wurde allerdings in der Volksabstimmung vom 25. November 2007 mit 55 % Nein-Stimmen abgelehnt.

Seit 1. Januar 2009 sieht das geänderte BüG (Änderung vom 21. Dezember 2007) die Begründungspflicht für ablehnende Einbürgerungsentscheide und ein Beschwerderecht bei einem kantonalen Gericht vor. Die Einbürgerung durch die Gemeindeversammlung ist ausdrücklich zulässig (Art. 15a Abs. 2 BüG).

Auf Bundesebene ist seit 2011 die Totalrevision des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts hängig. Laut Botschaft des Bundesrates vom 4. März 2011 (BBl 2011 2825 ff.) sollen nur erfolgreich integrierte Ausländerinnen und Ausländer das Schweizer Bürgerrecht erhalten. Die Einbürgerungsvoraussetzungen werden definiert, und die Entscheidungsgrundlagen sollen verbessert werden. Das Verfahren der ordentlichen Einbürgerung in den Kantonen soll zudem vereinfacht und einheitlich werden, und die Rollen von Bund und Kanton werden geklärt. In den Beratungen der eidgenössischen Räte hat sich gezeigt, dass die Materie des Einbürgerungsrechtes sehr unterschiedlich beurteilt wird. Gegenüber dem Entwurf des Bundesrates zeichnet sich eine Verschärfung des Gesetzes ab. Die beiden Kammern stehen derzeit im Differenzbereinigungsverfahren. Nach Verabschiedung der Gesetzesvorlage durch die Vereinigte Bundesversammlung beginnt die fakultative Referendumsfrist. Angesichts des bisherigen Verlaufs der Gesetzesberatungen ist nicht auszuschliessen, dass das fakultative Referendum ergriffen und eine Volksabstimmung stattfinden wird. Mit der Inkraftsetzung des neuen Bundesgesetzes ist somit nicht vor 2015 zu rechnen. Nach erfolgtem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene wird auch der Kanton Thurgau das kantonale Bürgerrechtsgesetz an das neue Bundesrecht anpassen und sein Gesetz einer Totalrevision unterziehen müssen.

II. Beurteilung

Mit der Motion wird vor allem ein besonderes Verfahren für eine bestimmte Kategorie von Ausländerinnen und Ausländern gefordert. Es würden damit zwei unterschiedliche Verfahren für in der Schweiz geborene Ausländerinnen und Ausländer und die anderen einbürgerungswilligen Ausländerinnen und Ausländer geschaffen. Die vorgeschlagene Sonderregelung für in der Schweiz geborene Ausländerinnen und Ausländer ("Secondos") beruht auf der Annahme der Motionäre, dass sich die Frage der Integration bei Secondos schlichtweg nicht stelle. Diese Grundaussage kann der Regierungsrat nicht teilen. Auch bei Secondos gibt es erfahrungsgemäss grosse Unterschiede bei der Integration. Für eine Einbürgerung müssen auch bei ihnen sämtliche Einbürgerungskriterien (Sprache, Integration usw.) erfüllt und nachgewiesen sein. Es rechtfertigt sich daher nicht, für diese Kategorie von Einbürgerungswilligen eine Ausnahme zu machen

und ein gesondertes Verfahren zu schaffen. Für die ordentliche Einbürgerung aller Ausländerinnen und Ausländer soll ein einheitliches Verfahren gelten. Auch die Einbürgerungsgesuche von in der Schweiz geborenen Ausländerinnen und Ausländern sind seriös im ordentlichen Verfahren zu prüfen.

Eine generelle Verlagerung der Entscheidkompetenz in der Gemeinde zum Gemeinderat ist ebenfalls nicht geboten. Die Gemeindeautonomie hat im Kanton Thurgau grosse Bedeutung. Es ist Sache der Gemeindeordnung, das für die Einbürgerungsentscheide zuständige Gemeindeorgan zu bestimmen. In der 2007 abgelehnten Gesetzesfassung wurde aus Gründen der langen Tradition und der gefestigten Rechtsüberzeugung in der kantonalen Bevölkerung als Einbürgerungsorgan grundsätzlich die Gemeindeversammlung vorgesehen, alternativ je nach Gemeindeordnung das Gemeindeparlament, der Gemeinderat oder eine Einbürgerungskommission.

Aufgrund der laufenden Totalrevision des BÜG wird der Kanton in absehbarer Zeit das kantonale Bürgerrechtsgesetz umfassend revidieren müssen. Unter diesen Umständen ist es nicht opportun, bereits im Vorfeld ein aufwendiges und zeitintensives Gesetzgebungsverfahren in Gang zu setzen, um das kantonale Bürgerrechtsgesetz lediglich in einem Teilbereich abzuändern, um Partikularinteressen zu berücksichtigen. Im Gegensatz zum Kanton Schaffhausen wurde die zuletzt beabsichtigte Änderung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes im Kanton Thurgau nicht angenommen, sondern wie erwähnt im Jahre 2007 abgelehnt. Ein vereinfachtes Verfahren für die Einbürgerung von Schweizerinnen und Schweizern kann ebenfalls bei der anstehenden Totalrevision des KBÜG geprüft werden. Auch hierfür rechtfertigt sich kein spezielles, vorgezogenes Revisionsverfahren.

Das Anliegen der Motionäre könnte schliesslich - selbst bei positiver inhaltlicher Beurteilung - nicht einfach mit einer Teilrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes umgesetzt werden. Erforderlich wäre vielmehr eine Änderung der Kantonsverfassung. § 40 Abs. 5 KV schreibt nämlich ausdrücklich vor, dass der Grosse Rat das Kantonsbürgerrecht erteilt. Eine automatische Verleihung des Kantonsbürgerrechts durch die Gemeinde und damit verbunden ein Ausschalten des Grossen Rates bei der Verleihung des Kantonsbürgerrechts bedingt folglich eine Änderung der vorgängig zitierten Bestimmung. Der Gemeinderat kann gemäss der Verfassungshierarchie nicht anstelle der kantonalen Behörde das Kantonsbürgerrecht verleihen. Die Aufnahme einer Norm auf Gesetzesstufe im Sinne des Motionsantrages, wonach mit dem Entscheid des Gemeinderates automatisch auch das Kantonsbürgerrecht erteilt wird, wäre daher verfassungswidrig.

III. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion von Felix Heller und Barbara Kern nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Bernhard Koch

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach