



Sitzung vom: 22. März 2011

Beschluss Nr.: 447

Motion betreffend Einführung von Einbürgerungskommissionen: Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Motion betreffend Einführung von Einbürgerungskommissionen (52.11.02), welche von der Fraktion SVP Obwalden, Erstunterzeichnerin Susanne Burch-Windlin, am 27. Januar 2011 eingereicht wurde, wie folgt:

1. Inhalt und Begründung der Motion

Mit der Motion wird der Regierungsrat aufgefordert, zuhanden des Kantonsrats einen Entwurf für einen Nachtrag zur Bürgerrechtsverordnung vom 27. Januar 2006 (BRV; GDB 111.21) zu erarbeiten. Darin sollen die Gemeinden zur Einsetzung von Einbürgerungskommissionen verpflichtet werden zwecks Beurteilung der Einbürgerungsgesuche von in- und ausländischen Personen. Die heutige "Kann-Formulierung" sei durch eine verbindliche Regelung zu ersetzen. Die Kommissionen sollen aus fünf bis neun Mitgliedern bestehen und vom Gemeinderat auf vier Jahre gewählt werden. Basis der Wahl müsse das Ergebnis der vorangegangenen Kantonsratswahlen sein. Die Gesuchstellenden hätten sich auf Empfehlung der Kommission an der Gemeindeversammlung persönlich vorzustellen.

Einbürgerungen seien keine Verwaltungsangelegenheiten wie beispielsweise eine Baubewilligung, sondern wichtige politische Geschäfte, die von einem demokratisch legitimierten Gremium geprüft und beurteilt werden sollen.

2. Erwägungen

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Seit dem Jahre 2003 qualifiziert das Bundesgericht die Einbürgerungen als individuell-konkrete Anordnungen, die alle Merkmale einer Verfügung erfüllen (vgl. BGE 129 I 217, 129 I 232). Mit hin also sind Einbürgerungen materiell als eigentliche Verwaltungsakte anzusehen. Am 26. Januar 2006 hat der Kantonsrat die Anpassung der Bürgerrechtsgesetzgebung an die neue Rechtsprechung beschlossen. Das dagegen von der SVP Obwalden am 6. März 2006 eingereichte Referendum wurde an der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 abgelehnt und der vom Kantonsrat beschlossene Nachtrag zum Bürgerrechtsgesetz mit rund 64 Prozent JA-Stimmen angenommen. Auf Bundesebene wurde die sich mit ähnlichem Inhalt befassende eidgenössische Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen" am 1. Juni 2008 mit rund 64 Prozent NEIN-Stimmen abgelehnt; die eidgenössische Vorlage wurde auch im Kanton Obwalden mit rund 53 Prozent NEIN-Stimmen abgelehnt. Schliesslich hat der Bundesgesetzgeber vor diesem Hintergrund am 21. Dezember 2008 einen entsprechenden Nachtrag zum Bürgerrechtsgesetz vom 29. September 1952 (BüG; SR 141.0) beschlossen, der für das Einbürgerungsverfahren rechtsstaatliche Mindestvorgaben für das Verfahren vorsieht; der Nachtrag ist nach Ablehnung der eidgenössischen Volksabstimmung am 1. Januar 2009 in Kraft getreten.

Rechtlich gesehen ist also die Einbürgerung nicht ein politischer, sondern ein verwaltungsrechtlicher Akt. Tatsächlich wird auch im Kanton Obwalden, namentlich in den Gemeinden und im Kanton seit dem Jahre 2006 diesem Grundsatz nachgelebt. Charakteristisch dafür sind die als Verwaltungsakt ausgestalteten ablehnenden Entscheide der Gemeindeversammlungen oder des Kantonsrats, die über den ordentlichen Rechtsmittelweg angefochten werden können.

2.2 Vorberatende Kommission des Gemeinderats (Art. 13 BRV)

Für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Ausländer und Ausländerinnen ist die Bürger- bzw. die Einwohnergemeindeversammlung zuständig (Art. 97 i.V.m. Art. 100 Kantonsverfassung, [KV, GDB 101]). Die Verfahrensleitung kommt dem Bürger- bzw. Einwohnergemeinderat zu. Er stellt Antrag und Begründung an die Gemeindeversammlung. Die Motion stellt dieses Organisationsprinzip im Einbürgerungswesen nicht zur Diskussion. Vielmehr verlangt sie, dass der Gemeinderat verpflichtet wird, eine Einbürgerungskommission einzusetzen, die eine Beurteilung der Gesuche vorzunehmen hat. Die Motion zielt damit auf eine Umgestaltung von Art. 13 BRV ab.

Nach Art. 13 BRV hat der Gemeinderat die Möglichkeit, zur Vorbehandlung von Einbürgerungsgesuchen eine Kommission einzusetzen. Es besteht jedoch keine Verpflichtung, dies zu tun. Denn die Kommission stellt nicht Antrag und Begründung an die Gemeindeversammlung, sondern sie kommt im Vorverfahren zum Einsatz und dient der Entlastung des Gemeinderats. Dieser soll daher selbst entscheiden können, ob er von der Möglichkeit, eine solche Kommission einzusetzen, Gebrauch machen will oder nicht. Die Auferlegung einer Pflicht zur Einsetzung einer Einbürgerungskommission würde bedeuten, die Gemeinde in ihrer Autonomie und Wahlfreiheit zu beschränken.

2.3 Demokratisch legitimates Gremium nach Parteistärke?

Wird eine Einbürgerungskommission im Sinne von Art. 13 BRV eingesetzt, ist es deren Aufgabe, die Einbürgerungsgesuche zuhanden des Gemeinderats vorzuprüfen. Sie hat zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen der Einbürgerung nach Art. 14 BüG erfüllt werden. Wünschenswert ist, dass die Kommission ähnlich einer interdisziplinären Fachbehörde mit Personen aus dem Migrations-, Sozial-, Sicherheits- und/oder Rechtsbereich besetzt wird. Denn mit einer solchen Besetzung kann der verlangten Sachprüfung im Verwaltungsverfahren nachgelebt werden. Die Vorgabe, die vorberatende Kommission nach Wählerstärke mit den entsprechenden Parteien zu besetzen, würde den Gemeinderat bei der Suche nach geeigneten Personen stark einschränken.

Im Übrigen ist die politische Wirkung einer Kommission nach Art. 13 BRV beschränkt. Sie kann nicht verglichen werden mit der Wirkung der vorberatenden Kommissionen des Kantonsrats. Denn stets wird eine Kommission nach Art. 13 BRV vom eigentlichen, demokratisch legitimierten Exekutivgremium, nämlich dem Gemeinderat, überlagert. Der Gemeinderat ist oberstes Organ der Exekutive und ihm obliegt die Vorbereitung der Anträge an die Gemeindeversammlung (Art. 94 Ziff. 3 und 4 KV).

2.4 Eidgenössische und interkantonale Tendenzen

Auf eidgenössischer Ebene wie auch in vielen Kantonen besteht die Tendenz, die als Verwaltungsakt ausgestalteten Einbürgerungen auf kommunaler (z.B. GL, AR, ZG [Bürgerrat]) oder kantonaler (z.B. GR, ZH, SG, SH, SO, LU, UR, ZG) Ebene den Exekutivorganen zu übertragen oder den Gemeinden eine entsprechende Wahlfreiheit (z.B. SH, SO, UR, LU, ZH) zu belassen. Auf Bundesebene wird die Einbürgerungsbewilligung, mithin also einer der drei notwendigen Entscheide für die Einbürgerung ausländischer Personen, seit jeher von einer Verwaltungsbehörde erteilt.

2.5 Wahlfreiheit der Gemeinden beim Einbürgerungsorgan

Aufgrund der Anpassungen im Bürgerrechtsgesetz auf Bundesstufe ist es nicht möglich, die Einbürgerungen wieder zu einem rein politischen Akt zu machen. Der Regierungsrat schlägt aber vor, unter Einhaltung der rechtsstaatlichen Vorgaben das Verfahren noch effizienter und effektiver zu machen. Konkret ist den Gemeinden die Autonomie zuzugestehen, in ihren Gemeindeordnungen festzulegen, welches Organ abschliessend über die Zusicherung des Bürgerrechts zu beschliessen hat. Dies können sein:

- die Gemeindeversammlung,
- der Gemeinderat,
- eine Einbürgerungskommission.

Das Anliegen der Motionäre kann in diesem Sinne aufgenommen werden. Es rechtfertigt sich indes, den Gemeinden die Wahlfreiheit zuzugestehen und die Einsetzung einer Einbürgerungskommission mit Entscheidungsbefugnis nicht gesetzlich vorzuschreiben, weil sie eine sehr zentrale und wichtige Rolle im Einbürgerungsverfahren wahrnehmen, insbesondere im Bereich der Grundlagenbeschaffung, der Eignungsprüfung und der Koordination. Daher muss die Entscheidungskompetenz bei den Gemeinden liegen, das nach Massgabe ihrer Organisation, politischen Kultur oder Rechtsgrundlage für sie effizienteste und effektivste Organ zu wählen. Die demokratische Legitimation kommt allen drei Organen – Gemeindeversammlung, Gemeinderat, Einbürgerungskommission – zu.

Für die Umsetzung dieses Ansinnens wäre eine Verfassungsänderung (Art. 98 Abs. 1 Ziff. 2 Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 [KV; GDB 101]) und somit eine kantonale Volksabstimmung notwendig. Die Gesetzgebungsarbeiten wären mit der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes zu koordinieren.

2.6 Ergebnis

Zusammenfassend ist der Regierungsrat der Meinung, dass mit der von den Motionären verlangten Anpassung der Bürgerrechtsverordnung die angestrebte Wirkung nicht erreicht werden kann. Zum einen weil das Einbürgerungsverfahren gemäss Gesetzgebung kein politischer, sondern ein verwaltungsrechtlicher Akt ist. Das heisst, eine dem Gemeinderat vorgelagerte Kommission hat nicht eine politische Wertung, sondern eine Sachprüfung vorzunehmen. Zudem obliegt die Vorbereitung und Antragstellung an die Gemeindeversammlung nach Art. 94 Ziff. 3 und 4 KV dem Gemeinderat. Es wäre systemfremd, dem Gemeinderat als oberstem Exekutivorgan ein politisches Organ vorzulagern, das seine Geschäfte vorzubereiten hat.

Den Gemeinden soll auch aus Sicht des Regierungsrats die Wahlfreiheit eingeräumt werden, welchem Organ sie die Zuständigkeit zur Einbürgerung übertragen wollen. Dazu bedarf es einer Anpassung der Kantonsverfassung, die mit einer Totalrevision der Bürgerrechtsgesetzgebung an die Hand genommen werden kann. In diesem Sinne ist für eine Umsetzung des grundsätzlichen Motionsgedankens eine Umwandlung der Motion in ein Postulat notwendig.

3. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion über die Einführung von Einbürgerungskommissionen (52.11.02) im Sinne der Erwägungen in ein Postulat umzuwandeln.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Motionstext)
- Sicherheits- und Justizdepartement
- Amt für Justiz
- Staatskanzlei

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Stefan Hossli
Landschreiber

Versand: 31. März 2011